

Sapere l'Europa, sapere d'Europa 2

Trasformazioni e crisi della cittadinanza sociale

a cura di

Dino Costantini, Fabio Perocco, Lauso Zagato



Edizioni
Ca' Foscari

VISIT...

LANZAROTE
Caliente.COM

Trasformazioni e crisi della cittadinanza sociale

Sapere l'Europa, sapere d'Europa

Collana diretta da
Lauso Zagato

2



Edizioni
Ca' Foscari

Sapere l'Europa, sapere d'Europa

Direttore

Lauso Zagato (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Comitato scientifico

Pietro Clemente (Università degli Studi di Firenze, Italia)

Giovanni Luigi Fontana (Università degli Studi di Padova, Italia)

Giuseppe Goisis (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Laura Picchio Forlati (Università degli Studi di Padova, Italia)

Girolamo Sciullo (Università di Bologna, Italia)

Tullio Scovazzi (Università degli Studi di Milano-Bicocca, Italia)

Comitato editoriale

Monica Calcagno (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Arnold Davidson (University of Chicago, USA; Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Daniele Goldoni (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Ivana Padoan (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Fabio Perocco (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Michele Tamma (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Marilena Vecco (Erasmus Universiteit Rotterdam, Nederland)

Benedetta Ubertazzi (Università degli Studi di Macerata, Italia)

Comitato di redazione

Dino Costantini (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Maria Luisa Ciminelli (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Roberta Dreon (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Marco Giampieretti (Università degli Studi di Padova)

Giovanna Pasini (consulente culturale)

Stefania Tesser (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Direzione e redazione

Dipartimento di Filosofia e Beni Culturali

Palazzo Malcanton Marcorà

Dorsoduro 3484/D

30123 Venezia

Trasformazioni e crisi della cittadinanza sociale

a cura di

Dino Costantini, Fabio Perocco, Lauso Zagato

Venezia

Edizioni Ca' Foscari - Digital Publishing

2014

Trasformazioni e crisi della cittadinanza sociale
Dino Costantini, Fabio Perocco, Lauso Zagato (a cura di).

© 2014 Dino Costantini, Fabio Perocco, Lauso Zagato
© 2014 Edizioni Ca' Foscari - Digital Publishing per la presente edizione

Qualunque parte di questa pubblicazione può essere riprodotta, memorizzata in un sistema di recupero dati o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo, elettronico o meccanico, senza autorizzazione, a condizione che se ne citi la fonte.

Any part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means without permission provided that the source is fully credited.

Edizioni Ca' Foscari - Digital Publishing
Università Ca' Foscari Venezia
Dorsoduro 3246
30123 Venezia
<http://edizionicafoscari.unive.it/>
ecf@unive.it

1a edizione dicembre 2014
ISBN 978-88-97735-93-9 (pdf)
ISBN 978-88-97735-92-2 (stampa)

Progetto grafico di copertina: Studio Girardi, Venezia | Edizioni Ca' Foscari

Certificazione scientifica delle Opere pubblicate da Edizioni Ca' Foscari - Digital Publishing: tutti i saggi pubblicati hanno ottenuto il parere favorevole da parte di valutatori esperti della materia, attraverso un processo di revisione anonima sotto la responsabilità del Comitato scientifico della collana. La valutazione è stata condotta in aderenza ai criteri scientifici ed editoriali di Edizioni Ca' Foscari.

Scientific certification of the works published by Edizioni Ca' Foscari - Digital Publishing: all essays published in this volume have received a favourable opinion by subject-matter experts, through an anonymous peer review process under the responsibility of the Scientific Committee of the series. The evaluations were conducted in adherence to the scientific and editorial criteria established by Edizioni Ca' Foscari.

Sommario

Lauso Zagato

Prefazione

Questa Collana, questo volume 7

Fabio Perocco

Introduzione

Cittadinanza sociale, trasformazioni sociali, crisi globale 11

PARTE PRIMA: LA CITTADINANZA SOCIALE NELL'ERA NEOLIBERISTA

Michele Cangiani

Ragioni, sviluppo e declino della cittadinanza sociale 29

Dino Costantini

Cittadinanza sociale e postdemocrazia 55

Pietro Basso

Cittadinanza sociale e politiche migratorie in Europa 79

Dino Rinoldi

Cittadinanze: dalle merci alle persone

Collegamenti con lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel diritto dell'integrazione europea al tempo delle mistificazioni 117

PARTE SECONDA: LA CITTADINANZA SOCIALE ALLA PROVA: GENERE, NUOVE POVERTÀ, DISABILITÀ

Alisa Del Re

Per una cittadinanza europea delle donne 151

Tania Toffanin

La cittadinanza sociale delle donne in Italia: il genere fa la differenza? 167

Lucia Pradella

I working poor in Europa Occidentale: trasformazioni globali, crisi, prospettive 189

Alessandra Sciurba

Povert , diritti umani e cittadinanza

Presentazione e analisi dei risultati del progetto del Consiglio
d'Europa *I diritti umani delle persone in situazione di povert *

211

Delia Ferri

Is there a «Cultural Dimension» of EU Disability Policy?

New Perspectives after the Accession to the UN Convention
on the Rights of Persons with Disabilities

241

PARTE TERZA: CITTADINANZA SOCIALE E MIGRAZIONI

Marco Ferrero

**La lenta emancipazione della cittadinanza europea
dall'appartenenza etno-nazionale**

269

Fabio Perocco

Racism and New Inequalities in Contemporary Italy

287

Iside Gjergji

Immigrazione e infra-diritto

Quale cittadinanza nel sistema di governo per circolari?

319

Francesco Della Puppa

Contesti urbani, famiglie immigrate, crisi

Prospettive per osservare forme e pratiche della cittadinanza

335

Ottavia Salvador

**Il ricongiungimento familiare: un diritto, una concessione,
una pratica burocratica?**

Nessi con il diritto di cittadinanza

361

Prefazione

Questa collana, questo volume

Lauso Zagato

1. Nel presentare la Collana **Sapere l'Europa, Sapere d'Europa**, in occasione della pubblicazione del volume 1, dedicato al **Patrimonio culturale immateriale**, si era fatto riferimento, tra le condizioni di favore che hanno dato il via all'esperimento, all'importanza che ha avuto per Venezia il 2013, anno europeo della cittadinanza. Si era così richiamato il fatto che Ca' Foscari è sede del Corso di laurea magistrale in «Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità» (al cui interno è presente l'insegnamento «Diritti di cittadinanza»), del Master sull'Immigrazione, del Laboratorio di ricerca sociale. Si era ancora osservato come le tematiche della cittadinanza costituiscano uno dei terreni di indagine propri del CESTUDIR (Centro studi sui diritti umani). Chiudevamo annunciando che i successivi due volumi sarebbero appunto stati incentrati sul tema della cittadinanza.

La pubblicazione del primo tra essi, dal titolo *Trasformazione e crisi della cittadinanza sociale*, è dunque per noi momento di viva soddisfazione: malgrado le svariate difficoltà organizzative abbiamo realizzato il primo dei due compiti che ci eravamo ufficialmente assunti, garantendo un livello qualitativo sul quale non temiamo, ma al contrario auspichiamo, il giudizio del lettore.

2. Al tema della cittadinanza sono stati dedicati a Venezia, si diceva, due eventi alla fine della primavera del 2013. Il primo, cui si riferisce il presente volume, è stato il Seminario sulla *Cittadinanza sociale in Europa*, inserito nei programmi di festeggiamento dell'Europa; tale Seminario si è tenuto a palazzo Ducale, presso la sala del Piovego, il pomeriggio del 9 maggio, sotto gli auspici di *Europe Direct* del Comune di Venezia che ha raggiunto nell'occasione una ... vetta sublime in materia di ospitalità, permettendoci di lavorare in un luogo unico, nel quale vari tra i partecipanti, anche docenti a Venezia, mai avevano messo piede. Il secondo Seminario si è tenuto presso l'Università Ca' Foscari il 6 giugno 2013 (meno di un mese dopo), questa volta grazie all'ospitalità del centro di Documentazione europeo, ospitalità a sua volta rivelatasi perfetta, ed ha avuto come oggetto la cittadinanza culturale in senso ampio, recando il titolo: *Al cuore della cittadinanza europea: i diritti culturali*.

Nella prospettiva del gruppo di ricerca che ha dato vita a questa Collana, a dire il vero, l'ipotesi iniziale era di produrre un unico volume, che si presentasse da subito come una sorta di Giano bifronte. Da un lato avevamo **la cittadinanza sociale**: tema pesante in una Europa già nel pieno della crisi, in cui evidenti risultavano le gravi responsabilità della UE-gruppo degli

Stati (tanto maggiori in relazione all'importanza del ruolo esercitato dai singoli Stati), così come quelle della Comunità-apparato, che di rado negli ultimi cinquant'anni ha così apertamente mostrato il proprio lato «greve e condizionante» (così lo chiamavamo nell'introduzione al Volume 1), del proprio incedere. Dall'altro lato si approfondiva **la cittadinanza culturale**, la conferma di quell'Europa che già c'è, la scoperta delle nuove piste che portano alla (possibile) conquista di una identità europea.

Tale ipotesi iniziale non ha retto alla prova dei fatti: per le dimensioni quantitative, considerando il peso effettivo assunto dalle due giornate di lavoro; ma anche per i profili qualitativi, vista la coerenza interna messa in mostra da ciascuno dei due ambiti di lavoro, al di là della comune impronta interdisciplinare. Faceva d'uopo dunque dividere i due volumi, consentire a ciascuno di perseguire la propria collocazione puntuale all'interno del più generale dibattito. Salvo riprometterci di farli poi dialogare tra loro.

Possiamo quindi consegnare al lettore – ed ai nostri studenti – un testo dal contenuto ampio e caratterizzato, in perfetta sintonia con la Collana, da un elevato profilo di interdisciplinarietà, di grande attualità congiunta ad un rigore teorico che si spinge quando necessario a ritroso, al ri-attraversamento critico del pensiero delle specifiche discipline.

3. Resta da chiederci, quanta parte di quello che nel volume primo è stato annunciato come il cuore stesso del progetto editoriale, ossia la «avventura di avvicinamento all'Europa», assaporando le «novità (alcune irreversibili) di cui il procedimento di integrazione si nutre», sia presente nel volume che licenziamo. C'è da fare i conti, giova ripetere, con il contributo colpevole che le istituzioni UE hanno dato al propagarsi degli esiti peggiori della crisi. Per altro verso la bipartizione ha sottratto all'indagine qui svolta, *ratione materiae*, i pochi frutti dolci – espressione del **Sapere d'Europa** quindi, nel linguaggio proprio della Collana – che nella temperie di inizio secolo l'Europa ci ha portato, e cioè Firenze e ancor più Faro, per siglarli con il nome delle città da cui due fondamentali strumenti del Consiglio d'Europa hanno, rispettivamente, preso il nome.¹ E d'altro canto un terzo strumento giuridico di grande momento, originato a sua volta nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Convenzione di Istanbul contro la violenza alle donne e la violenza domestica, che pure *ratione materiae* si inquadra perfettamente nel discorso sulla cittadinanza sociale, è rimasto fuori dall'orizzonte del volume per motivi di tempo.²

1 La prima è la **European Landscape Convention** (Florence, 20 October 2000, Entry into Force 1 March 2004), CETS n. 176. La seconda è la **Framework Convention on the value of cultural heritage for society** (Faro 27 October 2010, entry into Force 1st June 2011), CETS n. 199.

2 **Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence** (Istanbul, 11 May 2011, entry into force 1st August 2014), CETS n. 210.

Resta che è sufficiente scorrere i contributi per verificare quanto **Sapere d'Europa** circoli nel libro, in particolare nelle due parti speciali. Quanto al **Sapere l'Europa**, questo è omogeneamente sparso lungo tutto il volume; si tratta di un **Sapere l'Europa** duro, inevitabilmente dominato da una cifra assai critica, certo legittima e sostanzialmente condivisibile. Piuttosto, tale cifra critica si sviluppa in alcuni interventi fino a negare in concreto l'esistenza di una centralità del processo di integrazione europea rispetto al quadro, attuale e in formazione, degli eventi. Si profila un non facile confronto tra questa posizione e quella tesa a individuare, e se possibile indicare, cristalli di identità europea già in atto. Il dialogo tra i due volumi dedicati alla cittadinanza - il secondo e il terzo della Collana **Sapere l'Europa, Sapere d'Europa** - si nutrirà insomma di passaggi interessanti.

Introduzione

Cittadinanza sociale, trasformazioni sociali, crisi globale

Fabio Perocco

Sommario 1. – Cittadinanza sociale e disuguaglianze. 2. – Trasformazioni sociali e cittadinanza sociale. 3. – Crisi economica, disuguaglianze globali, cittadinanza sociale. 4. – La sfida della cittadinanza sociale al XXI secolo.

1 Cittadinanza sociale e disuguaglianze

La cittadinanza sociale in quanto acquisizione ed esercizio di diritti sociali universali è un processo storico, avvenuto nel corso dell'Otto e del Novecento sulla base della mobilitazione delle classi lavoratrici, che si è fondato sulla centralità sociale acquisita dal movimento del lavoro il quale ha posto all'ordine del giorno la questione sociale, affermando che l'esclusione e la povertà non sono fenomeni naturali e ineluttabili, che è ingiusto colpevolizzare e punire chi sta peggio avendo la disuguaglianza radici sociali, che lo sviluppo umano non è appannaggio di pochi, che l'essere umano è portatore di diritti e pari dignità a prescindere dalla posizione occupata nel mercato o dall'appartenenza ad una specifica categoria sociale.

La cittadinanza sociale in quanto quindi movimento del lavoro, movimento storico espressione delle classi lavoratrici, ha posto la questione delle disuguaglianze, mettendo in luce che esse sono sociali e strutturali, che si accumulano e si trasmettono lungo le generazioni, che indicano la disparità esistente tra le classi sociali. E si è posta l'obiettivo di migliorare le proprie condizioni di vita, di combattere l'inferiorizzazione sociale, di ridurre il peso dell'origine sociale sul proprio destino, di ostacolare l'effetto dell'ereditarietà sociale sui propri discendenti. Quelli del movimento della cittadinanza sociale sono risultati che sono stati conquistati attraverso le lotte e il conflitto sociale, non sono concessioni liberali delle classi superiori o degli apparati statali.

In quanto processo storico, la cittadinanza sociale, i diritti sociali di cittadinanza – ad esempio il diritto al lavoro (e ai sostegni in caso di disoccupazione), il diritto alla salute e il diritto di essere malato (e quindi ad astenersi dal lavoro senza perdere il salario e il lavoro), il diritto all'istruzione – hanno preso forme diverse nel tempo e nella geografia, a seconda dei contesti e delle congiunture. Hanno vissuto fasi di avanzamento e di stasi, balzi in avanti e rinculi; hanno subito spinte e contropinte, avanzando in modo non lineare. Soprattutto sono stati e sono soggetti a cambiamenti

continui: non costituiscono delle conquiste definitive poiché il capitale è un'entità insonne che trasforma continuamente la società e quindi li ripermetra continuamente in base ai frangenti economici, politici. Come si vedrà in questa introduzione e nell'intero volume, le trasformazioni sociali verificatesi negli ultimi decenni hanno alterato in modo significativo i diritti sociali di cittadinanza; la crisi economica, in aggiunta, ne ha accelerato e acuito l'alterazione.

2 Trasformazioni sociali e cittadinanza sociale

Negli ultimi tre decenni ha avuto luogo un profondo e tumultuoso processo di trasformazione sociale alla scala mondiale, avvenuto nel solco della mondializzazione neoliberista. Questa ristrutturazione sociale globale è la somma di diverse e singole «minori» trasformazioni di carattere economico, sociale, politico, culturale, che hanno toccato in profondità, seppur in maniera differenziata, la vita delle società e delle popolazioni del pianeta. Questo complesso di trasformazioni, avvenute in modo frammentario e lento negli anni Ottanta, e in modo più organico e rapido negli anni Novanta e Duemila, sono molteplici e multiformi, hanno coinvolto in forme e gradi diversi le varie aree del mondo, ma costituiscono nel loro insieme un processo unitario che ha agito a livello globale e che dal macro al micro ha ristrutturato le economie, gli apparati produttivi, l'organizzazione del lavoro, le strutture e le forme degli Stati, gli ordinamenti giuridici, la vita quotidiana, e gli stessi diritti sociali.

Questa catena di «piccoli» terremoti sociali fanno parte del grande cataclisma sociale che negli ultimi decenni ha scosso a fondo le società di mezzo mondo, inclusa l'idea e la pratica della cittadinanza sociale, che è stata messa in crisi da una molteplicità di fattori. Tra questi, mi soffermo su due fattori che ritengo molto rilevanti: il pensiero neoliberista, le trasformazioni del lavoro.

2.1 Pensiero neoliberista e cittadinanza sociale

Il pensiero neoliberista ha prodotto significativi cambiamenti nel modo di pensare e nel modo di guardare alla società, alla vita sociale. Nel corso degli ultimi decenni esso è diventato il pensiero dominante di gran parte del globo e costituisce la matrice dottrinale delle politiche pubbliche che vengono implementate nella maggior parte del mondo.¹ La sua diffusione e

¹ Seppur con modalità diverse a seconda dei contesti, poiché il neoliberismo sul piano dottrinale e sul piano delle politiche è stato ricevuto e declinato nei vari Paesi in modo differenziato a seconda dei contesti economici, politici e culturali.

penetrazione in tutti gli ambiti della società ha costituito uno dei principali fattori di trasformazione della cittadinanza sociale. Molto brevemente in questo paragrafo prendo in considerazione i fuochi del pensiero liberista rispetto ai diritti sociali e alle disuguaglianze.²

La dottrina neoliberista, che si presenta come l'unico programma politico-economico in grado di affrontare la crisi strutturale degli anni Settanta, non resta confinata agli aspetti economici ma si occupa della conformazione generale della società e dell'insieme dei rapporti sociali; oltre ai principi di funzionamento dell'economia di mercato, essa contiene anche i principi generali di funzionamento del sistema sociale, compresi i diritti sociali di cittadinanza. E asserisce che l'assetto e il funzionamento dell'organizzazione sociale, inclusi i diritti sociali, debbono conformarsi agli assunti neoliberisti e alla relativa idea di società: i diritti sociali rappresentano una variabile dipendente del mercato, dell'impresa, del capitale; qualsiasi forma di regolazione o di limitazione del mercato (i diritti sociali sono anche questo) è nociva al funzionamento dell'intero sistema sociale, non solo dell'economia; i diritti sociali vanno limitati al massimo e in ogni caso quel poco che resta di essi deve essere calibrato in funzione del mercato e dei diritti dell'impresa. von Hayek ha chiarito molto bene la natura di principio assoluto che spetta al mercato e al suo primato anche sui diritti sociali:

The cause of unemployment, in other words, is a deviation from the equilibrium prices and wages which would establish themselves with a free market and stable money [...]. Jobs are from the beginning a product of the market [...]. Wages are no longer to be determined by demand and supply but by alleged considerations of justice. (von Hayek 1991, pp. 271, 317, 335)

Se messo in condizione di dispiegare tutto il proprio potenziale, il libero mercato è in grado di produrre prosperità per tutti, di governare la società e di regolare il rapporto tra economica e politica; ma per far ciò è necessaria l'eliminazione delle «zavorre» che non lo fanno esprimere al 100%, a partire dai diritti sociali, in primis dal diritto del lavoro.

La presenza dello Stato e l'azione del Governo in ambito economico debbono essere limitati, minimi, poiché l'intervento dello Stato nell'economia in qualità di attore economico è in sé negativo, il monopolio statale o la semplice regolamentazione statale dell'economia perturbano il funzionamento del mercato. Lo Stato e il Governo al massimo possono rappresentare degli spazi in cui si fissano le regole e si attuano i controlli sul loro rispetto. Anzi: la dilatazione del mercato all'intera società consen-

² Lo faccio prendendo in considerazione i maestri del pensiero neoliberista (von Mises, von Hayek, Friedman). Qui: Friedman (1987); von Hayek (1991).

te di ridurre al minimo le funzioni tipiche della sfera politica e l'esercizio democratico. Friedman non poteva spiegare meglio il primato del mercato sulla società, la limitazione del perimetro dello Stato, della politica e della democrazia:

Il merito del mercato è quello di ridurre enormemente il numero delle questioni che devono essere decise per via politica, e quindi di ridurre al minimo l'area di intervento diretto del governo [...]. Il grande vantaggio del mercato, d'altra parte, risiede nel fatto che esso permette la più ampia diversità: in termini politici, esso è un sistema di rappresentanza proporzionale [...]. Sottraendo l'organizzazione dell'attività economica al controllo dell'autorità politica, il mercato elimina questa fonte di potere coercitivo. Esso consente alla forza economica di limitare il potere politico piuttosto che di rafforzarlo [...]. Quanto maggiore è l'ambito di attività coperto dal mercato, tanto minore è il numero delle questioni che richiedono per la loro soluzione decisioni specificamente politiche [...]. Ogni atto di pubblico intervento limita l'area della libertà individuale in forma diretta e minaccia la preservazione della libertà per via indiretta. (Friedman 1987, pp. 28-29, 39, 49)

L'azione del Governo deve essere finalizzata a privilegiare e a favorire l'espansione del mercato e della competitività, senza preoccuparsi molto delle disparità sociali, delle opportunità disuguali, poiché, alla fine, un mercato pienamente sviluppato e libero produce equilibrio sia economico che sociale e risolve le situazioni caratterizzate da divario sociale, povertà, esclusione, disoccupazione. Il mercato funziona in modo oggettivo, impersonale, non discriminatorio, trascurando le caratteristiche socio-demografiche e gli orientamenti degli individui e dei gruppi sociali, perciò non sono necessari interventi di riequilibrio: l'equilibrio economico e sociale è prodotto automaticamente dalla mano invisibile del mercato (e in ogni caso l'individuo che si impegna è in grado di superare le situazioni difficili). La libertà economica individuale è talmente determinante e benefica per il sistema sociale che per metterla in condizione di operare è accettabile pagare qualsiasi prezzo; è da perseguire anche nel caso in cui essa non generi gli effetti desiderati o dia risultati inferiori rispetto all'economia di mercato regolata o pianificata.

I programmi e gli interventi a favore dei gruppi svantaggiati o delle fasce sociali che stanno peggio non sono opportuni poiché c'è già l'azione liberatoria e democratica del mercato; è sufficiente la competizione economica, che risana un po' tutto. Il welfare è superfluo, va ridotto al minimo, meglio se eliminato; inoltre esso costituisce sia un ostacolo alla crescita economica sia un illegittimo strumento di tutela dei lavoratori che snatura l'efficienza del mercato, che disturba la volontaria cooperazione esistente tra i soggetti presenti nel mercato. Di più: l'azione redistributiva dello Stato sociale è

nociva poiché indebolisce lo sviluppo della libertà e il dispiegamento dei talenti, livella le disparità che sono salutari e funzionali alla vita della società. Così Friedman:

Il più importante complesso di misure di questo genere è il carrozzone ingannevolmente definito "sicurezza sociale" [...]. Le misure di sicurezza sociale furono adottate per fare dell'assistenza una questione di diritto e per eliminare il bisogno dell'aiuto e dell'assistenza diretti [...]. L'edilizia residenziale pubblica, quindi, non può essere giustificata né in ragione degli effetti indotti, né dell'assistenza alle famiglie povere. Essa può giustificarsi, ammesso che possa essere giustificata, solo per ragioni di paternalismo [...] attività che, a mio giudizio, non possono affatto trovare giustificazione. (Friedman 1987, pp. 53, 239, 267-268)

Il diritto del lavoro e i sindacati costituiscono un complesso di privilegi legali che interferisce sul funzionamento del mercato, incidendo negativamente sull'economia e sulla stessa prosperità dei lavoratori. I sindacati, sostenendo la legislazione sul lavoro e i diritti previdenziali, causano recessione economica e malessere sociale; appoggiando politiche pubbliche di determinazione dei salari e misure inflazionistiche pro crescita, determinano l'incremento della disoccupazione; limitando il libero funzionamento del mercato con l'introduzione di regole per il mercato del lavoro e di norme per la fissazione di minimi salariali, ostacolano l'adattamento dei prezzi relativi e dei salari alla distribuzione della domanda, impediscono al mercato di guidare il lavoro nel luogo in cui esso può essere venduto e di aumentare così l'occupazione e i salari.

Per von Hayek la politica di alti salari perseguita dai sindacati è all'origine del rallentamento e della stagnazione economica; il rilancio e la crescita dell'economia si verificano se si revocano i privilegi dei lavoratori pretesi dai sindacati: «The unions have of course now become the open enemies of the ideal of freedom of association» (von Hayek 1991, p. 351).

La disuguaglianza è un fatto naturale, al massimo dipende dall'impegno individuale e dalla buona volontà dei singoli, dal talento e dal merito del singolo soggetto. L'ineguaglianza nei redditi o nelle condizioni di vita è il frutto delle scelte personali, delle preferenze individuali: essa deriva dalla scelta del tipo di occupazione, dalla preferenza per l'alloggio, dalla preferenza accordata dalle famiglie al tipo di scuola. Chi sta peggio deve questa condizione alle proprie inclinazioni e alle scelte operate personalmente o dai propri familiari nel campo del lavoro, dell'istruzione, dell'alloggio, oppure alla propria negligenza e incapacità (anche di scegliere bene). Le origini sociali e l'ambiente sociale sono irrilevanti, è la scelta individuale «razionale» l'elemento basilare; la povertà è segno di demerito e va affrontata al massimo con la carità del singolo, ma soprattutto con l'azione taumaturgica del mercato e della libertà economica.

La solidarietà sociale è un freno allo sviluppo, poiché sottrae risorse al mercato, ostacola la competizione, mina lo sviluppo degli individui. E' un elemento nocivo per gli stessi lavoratori e per la vita stessa della società, ammalate di universalismo e di egualitarismo. La concorrenza sistematica in tutti gli ambiti del sistema sociale è l'unico elemento benefico che salva-guarda l'individuo e la società; il benessere deriva dal calcolo dell'utile, dalla convenienza, dalla competizione sistematica tra individui, popoli, nazioni, generi e generazioni. Sull'ineguaglianza Friedman è stato molto chiaro:

La maggior parte delle differenze sociali, di posizione o di ricchezza, possono essere considerate, se le si considera con sufficiente distacco, come il prodotto della sorte [...] il ruolo che l'ineguaglianza adempie nel dar vita a centri indipendenti di potere che controbilanciano la centralizzazione del potere politico, come pure il ruolo che essa esercita nel promuovere la libertà civile rendendo possibile l'esistenza di 'mecenati' disposti a finanziare la diffusione di idee impopolari, o più semplicemente, nuove [...] essa consente che la distribuzione si realizzi impersonalmente senza che sia necessario ricorrere all'intervento delle autorità. Il fondamento della filosofia liberale è la fede nella dignità dell'individuo, nella sua libertà di trarre il massimo vantaggio dalle sue capacità e opportunità [...]. Ciò implica, per un verso, la fede nell'eguaglianza degli uomini; ma, per altro verso, la fede nella loro diseguaglianza [...] l'eguaglianza entra nettamente in conflitto con la libertà, e bisogna scegliere. (Friedman 1987, pp. 222, 225, 262-263).

Le disuguaglianze sono un fattore di dinamismo e di crescita, sono un valore positivo, un elemento vitale, necessario per il buon funzionamento della società: il mercato comporta inevitabilmente disparità sociali, ma per funzionare bene la società ha bisogno di disuguaglianze. L'uguaglianza produce soltanto uniformità, inefficienza, alienazione, grigiore.

Le libertà individuali hanno la priorità sulla disuguaglianza, e se messe in condizione di esprimersi del tutto la possono attenuare poiché dalla polarizzazione sociale scaturisce un beneficio per l'intera società attraverso una sorta di effetto cascata (successivo) dal vertice alla base della stratificazione sociale. La disuguaglianza nella distribuzione dei redditi è una forza motrice della crescita globale perché dall'incremento dei redditi nelle classi sociali superiori sgorga un beneficio a favore delle classi sociali inferiori. Qualora si verificassero degli inconvenienti, come per esempio un aggravamento delle disuguaglianze o situazioni di grave esclusione o di forte povertà, il motivo di queste situazioni risiede nel mancato dispiegamento totale delle potenzialità del mercato; qualora si verificasse un insuccesso delle politiche ispirate al neoliberismo, la causa sta nel mercato non totalmente libero che non è stato messo in condizione di esprimere fino in fondo la propria capacità creativa e auto-regolativa. Il mercato funziona,

e le disuguaglianze si attenuano, solo se tutta la società e tutta la natura, se l'intera vita sociale e l'intera vita naturale si sottomettono completamente ai principi neoliberisti, al mercato, al capitale.³

Da questa brevissima rassegna emerge che quello neoliberista non è affatto un nuovo sistema di pensiero, tuttavia i modi secondo cui si è diffuso e i mezzi (la potenza di fuoco) che lo hanno sostenuto hanno fatto sì che esso abbia attecchito in modo profondo in tutte le componenti sociali e in tutti gli strati sociali delle società occidentali. Il neoliberismo non dice molto di nuovo rispetto al liberismo classico, tuttavia lo rinnova e lo modernizza, lo integra e lo radicalizza, aggiornando la teoria economica e la soggiacente teoria sociale, innestando una serie di principi e di tesi adatte ad un'economia di mercato epurata da ogni vincolo sociale. In questo processo di ridefinizione e di radicamento del pensiero neoliberista, ha avuto luogo la riconcettualizzazione dei diritti sociali di cittadinanza e la loro alterazione sul terreno delle politiche e delle prassi.

Il pensiero neoliberista ha fucinato una vera e propria ideologia della disuguaglianza,⁴ che è penetrata a fondo nei processi culturali delle società occidentali ed è diventata un importante principio ispiratore delle politiche pubbliche, del senso comune, del linguaggio quotidiano, dell'interazione sociale quotidiana. Esso dissimula le disuguaglianze, naturalizzandole e relegandole nel regno dei fenomeni non imputabili a cause sociali; le attribuisce a fattori casuali e individuali, le fa apparire come un fenomeno marginale legato alle caratteristiche dei singoli, dipendente in ultima analisi dalla singola volontà e soggettività. Le rappresenta come situazioni difficilmente risolvibili in quanto elemento normale e naturale del vivere sociale, e molto spesso le confonde con le differenze, trasmutandole e trasformandole in «differenze» da difendere. A questo proposito, Bihr e Pfefferkorn (1995) hanno osservato che se l'accentuazione delle disuguaglianze verificatasi negli ultimi decenni è stata accompagnata da un'alterazione della loro ampiezza e del loro significato, tale alterazione è anche il frutto di decenni di propaganda nei luoghi di formazione (la scuola, l'università) e di produzione dell'informazione e dell'opinione pubblica che ha fatto perdere consenso alle politiche ugualitarie e reso più indifferente il ceto politico e il discorso pubblico alle disuguaglianze. Prendendo a prestito anche termini propri dell'ideologia politica dell'estrema destra – che rappresenta la disuguaglianza come una «legge ontologica e assiologica fondamentale», come una «necessità naturale» e come una «virtù morale e politica» –, il pensiero e le politiche neoliberiste hanno riposizionato la questione della

3 Quella sulla globalizzazione neoliberista non è pertanto una mera discussione economica, ma anche e soprattutto una discussione sulle forme di dominio sociale e sul tipo di società all'orizzonte (Chesnais 1996).

4 Che, in quanto ideologia, non si presenta come tale.

disuguaglianza nel quadro del diritto alla differenza, non presentandosi quindi come esplicitamente antiegalitarie.

2.1.1 Disuguaglianze e differenze, diritti sociali e diritti civili

Il radicamento del pensiero neoliberista ha comportato la perdita di rilevanza della questione della disuguaglianza, soppiantata dai temi della «differenza» (categoria dell'individualizzazione) e del «capitale sociale» (categoria dell'adattamento).

L'indifferenza verso le disuguaglianze non ha riguardato solo i discorsi pubblici, le politiche pubbliche o il sentire comune, ma anche le scienze sociali tanto che con la progressiva affermazione del neoliberismo per le scienze sociali le disuguaglianze non costituiscono più un problema (Galino 1993, p. V).⁵ Da un lato c'è stato uno spostamento di attenzione verso altre tematiche, dall'altro c'è stato un cambiamento nei concetti utilizzati nell'analisi sociale e nelle politiche pubbliche la cui l'attenzione si è rivolta verso il tema-panacea della differenza, poiché essa, rispetto alla disuguaglianza, ha assunto un valore positivo in quanto risulta meno vincolante e impegnativa delle politiche ugualitarie:

Questo è vero a proposito del dibattito sulla cittadinanza che, sotto la pressione di congiunture politico-amministrative, privilegia le differenze culturali e d'identità, accantonando i problemi di cittadinanza sociale e riducendo l'uguaglianza a parità di trattamento delle identità, un'uguaglianza quindi di diritti civili, che non interviene sulle disuguaglianze. (Procacci 1999, p. 19)

Non è azzardato affermare quindi che il parziale svuotamento dei diritti sociali avvenuto sotto il cielo neoliberista ha avuto luogo contestualmente allo spostamento di attenzione verso i diritti civili, in nome delle differenze. Tanto che per certi versi e in alcuni casi la stessa idea di cittadinanza sociale ha assunto un significato legato più ai diritti civili che ai diritti sociali. Questo passaggio non è avvenuto isolatamente dalle trasformazioni che hanno interessato il lavoro, anzi è legato con il filo doppio.

⁵ Per esempio, l'analisi della povertà «avviene oggi per lo più al di fuori di un necessario riferimento a quei meccanismi del funzionamento sociale che la producono, per descrivere piuttosto la condizione di esclusione in cui la povertà si riproduce [...] cosicché la lotta contro l'esclusione rimpiazza l'obiettivo di riduzione della disuguaglianza, anzi spesso si contrappone alla lotta contro la disuguaglianza» (Procacci 1999, pp. 17-18). Di più: lo studio delle disuguaglianze si riduce alla quantificazione descrittiva e alla produzione di dati statistici di tipo macro-economico, senza andare a fondo nella ricerca delle cause, delle determinazioni sociali e degli intrecci esistenti tra le diversificate dimensioni delle disuguaglianze contemporanee.

2.2 Trasformazioni del lavoro e cittadinanza sociale

Non c'è qui lo spazio per presentare e analizzare in modo approfondito le trasformazioni del lavoro avvenute negli ultimi decenni, ma è indubbio che esse hanno avuto un ruolo significativo nell'alterazione dei diritti sociali di cittadinanza. Il mercato del lavoro costituisce il cuore della società contemporanea, pertanto i cambiamenti che si sono verificati in esso si sono inevitabilmente riflessi anche sulla cittadinanza sociale.

Il nocciolo della ristrutturazione sociale neoliberista è consistito, insieme ai cambiamenti verificatisi nella sfera finanziaria e nella sfera politica, nella trasformazione dell'organizzazione del lavoro e del mercato del lavoro, che sono stati interessati dalla frantumazione dei processi produttivi, dalla precarizzazione dei rapporti di lavoro, dall'iper-segmentazione del mercato occupazionale, dall'incremento della dequalificazione professionale. Le nuove forme di divisione e di organizzazione del lavoro, ispirate al toyotismo, hanno piegato ancora di più i lavoratori alle esigenze delle imprese private e degli enti statali (operanti sempre più come imprese private anch'essi), accentuando la spremitura del lavoro. Questa intensificazione dello sfruttamento del lavoro ha avuto come vettori principali la velocizzazione dei ritmi lavorativi e il prolungamento degli orari di lavoro, l'estensione della lean production e del re-engineering a quasi tutti i comparti produttivi (in special modo quelli del terziario); tuttavia la «liofilizzazione organizzativa» e la «despecializzazione multifunzionale» (Antunes 2002, 2013), la generalizzazione del nuovo management scientifico (Head 2003) e l'estensione dell'info-proletariato (Huws 2003), hanno avuto degli effetti che non si sono limitati ai luoghi di lavoro e di produzione: hanno mutato la composizione della stratificazione sociale, hanno approfondito e riconfigurato le disuguaglianze, hanno modificato i diritti sociali conformandoli alle esigenze del nuovo assetto economico-produttivo. L'accentuazione dello sfruttamento del lavoro richiesta dalla mondializzazione in corso, dal mercato mondiale – di cui il mercato mondiale del lavoro è componente strutturale – ha comportato la modificazione (verso il basso) dei diritti di cittadinanza e il loro modellamento alla società neoliberista.

Nel ristrutturare e nel ri-segmentare il mercato mondiale del lavoro dal macro al micro, secondo la nuova divisione internazionale del lavoro, queste trasformazioni hanno ridislocato e riconfigurato le disuguaglianze e i diritti sociali, smentendo la tesi secondo cui nella società contemporanea il lavoro ha perso di centralità: oggi più che mai le disuguaglianze si generano nella sfera lavorativa – anche se non solo in essa ovviamente – e gli stessi diritti sociali di cittadinanza sono strettamente legati al lavoro, ai rapporti sociali di produzione.

2.2.1 Svalorizzazione del lavoro e diritti sociali

La nuova regolazione del lavoro all'insegna della massima precarietà e la riduzione delle tutele del lavoro in nome della 'crescita' costituiscono le fondamenta delle politiche neoliberiste. L'istituzionalizzazione della precarietà in tutti gli ambiti della vita sociale, la generalizzazione della precarietà a regola-cardine dell'esistenza dei lavoratori, rappresentano il presupposto per l'intensificazione dello sfruttamento del lavoro richiesta dalla mondializzazione del capitale a regime finanziario; l'introduzione di forme lavorative di tipo precario (lavoro part-time, condiviso, a chiamata, volontario, esternalizzato, appaltato, formalmente autonomo, formalmente cooperativo) costituiscono gli strumenti maggiormente utilizzati per rilanciare la crescita, per rianimare l'accumulazione capitalistica producendo di più, lavorando in meno e di più.

La combinazione di flessibilità organizzativa e precarietà contrattuale, che ha ridotto il costo diretto e indiretto del lavoro nonché il rischio d'impresa nella produzione delle catene globali di merci (Gallino 2007), ha avuto almeno due effetti di enorme portata sociale: da una parte essa si è tradotta in un processo di adattamento della vita del lavoratore alle esigenze delle organizzazioni produttive (private o statali), dall'altra parte essa è stata il vettore attraverso cui è avvenuta la svalorizzazione globale del lavoro nel quadro della nuova configurazione dei rapporti tra capitale e lavoro a favore del primo.⁶

Gli effetti della flessibilità organizzativa e della precarietà contrattuale non si sono limitati all'ultrasegmentazione del mercato del lavoro e alla crescita smisurata dell'esercito mondiale dei lavoratori di riserva, ma si sono allargati allo scardinamento dei diritti del lavoro e alla restrizione della cittadinanza sociale. Tra svalorizzazione generale del lavoro e corrosione della cittadinanza sociale il nesso è fortissimo: a tal proposito Gallino (2007, p. 38), nell'osservare il forte arretramento delle conquiste del lavoro, ha sottolineato che «uno degli scopi essenziali della riorganizzazione produttiva etichettata 'globalizzazione' è stato, e continua a essere, quello di sottrarre un tratto più lungo possibile del processo produttivo alle condizioni predominanti nei Paesi industriali avanzati; condizioni caratterizzate da salari elevati, contratti di durata indeterminata, vincoli legislativi al licenziamento e forti tutele sindacali». Questa osservazione è molto importante, tuttavia aggiungo che si è verificato qualcosa di più ampio e di più profondo di una semplice sottrazione di spazi al lavoro garantito: ha avuto luogo una vera e propria svolta storica caratterizzata dalla ri-configurazione dei rapporti sociali di produzione e dei rapporti sociali

6 Ai fini di questa nuova configurazione le classi sociali dominanti si sono mobilitate muovendo una lotta di classe dall'alto (GALLINO 2012).

di potere, con il movimento storico della cittadinanza sociale che è stato indebolito e fatto arretrare rispetto alle posizioni conquistate nei decenni successivi al secondo dopoguerra.⁷

Questa ri-configurazione dei rapporti sociali di produzione e di potere è constatabile nella progressiva e radicale mercificazione del lavoro evidenziata sempre da Gallino, che si è realizzata mediante la generalizzazione e la pluralizzazione dei contratti atipici e precari. Il contratto di lavoro a chiamata, intermittente, condiviso, in affitto, e tutte le altre forme di precarietà lavorativa (con in testa il suo prototipo: il lavoro irregolare; e il suo estremo: il lavoro forzato) hanno frammentato e disconnesso la forza-lavoro, rendendola in modo ancora più acuto mera merce a totale disposizione del mercato. Ma questa tendenza, che è in atto da almeno tre decenni, a mio avviso va oltre la stessa mercificazione: quella che sta di fronte a noi è la svalorizzazione del lavoro e dei lavoratori, è il disconoscimento del lavoro all'interno del processo di produzione e di riproduzione. Non si tratta solo della mercificazione del lavoro: è la nullificazione del lavoro e del lavoratore, e dei suoi diritti sociali. Lavoratore che non ha e non deve avere niente di garantito, che – al modo degli immigrati nelle rappresentazioni razziste – deve essere a zero diritti. La novità, quindi, consiste nel carattere estremo del processo di mercificazione del lavoro, nuovamente estremo, dopo una parentesi di alcuni decenni, tendente alla messa in disvalore o all'eliminazione del lavoro vivo; tanto che molto spesso nei discorsi pubblici si individua la causa dell'odierna crisi economica nelle garanzie dei lavoratori, nella stessa presenza di lavoratori e di lavoro vivo, e si propone come soluzione della crisi l'eliminazione di qualsiasi garanzia e dello stesso lavoro vivo. In riferimento al diritto del lavoro, Gallino con largo anticipo sottolineava che:

Le richieste di accrescere la flessibilità del lavoro sono in parte l'espressione, in parte la premessa di un attacco generalizzato al diritto del lavoro. Da quel complesso di norme – elaborate nel volgere di oltre un secolo, ma per la maggior parte nella seconda metà del Novecento – che prendono il nome di “diritto del lavoro” dipendono il livello di reddito, le condizioni di lavoro, le condizioni di vita della gran maggioranza della popolazione [...] Il diritto del lavoro è la cittadella che, a partire dal 1945, ha accolto milioni di contadini, di braccianti, di lavoratori a giornata, di artigiani, di operai “sotto padrone”, e li ha trasformati in cittadini a pieno titolo [...] I lavori flessibili sono una forma di erosione delle mura. (Gallino 2001, pp. 14-15)

Concludo questo paragrafo sottolineando, come mette in luce anche Antunes (2006, 2008), che l'alterazione e l'allargamento delle forme e dei mec-

7 Questo vero e proprio salto di qualità è stato colto meglio da Gallino (2012).

canismi di sfruttamento del lavoro avvenuti con il cambiamento strutturale dei processi produttivi si sono riflessi su molti aspetti della vita sociale dei lavoratori, comportando sia la modificazione della struttura sociale sia la ridefinizione dei rapporti sociali di produzione, di genere, di generazione e di razza. Questi nuovi meccanismi, che hanno dato un importante apporto alla generazione di valore e all'incremento dei profitti, hanno avuto un impatto fortissimo e un'infinità di ricadute sulla vita dei lavoratori, poiché hanno ridotto il lavoro vivo e ampliato il lavoro morto (o ridotto la forza-lavoro impiegata nel processo produttivo e aumentato la sua produttività), e allo stesso tempo hanno limitato al massimo il controllo sociale dei lavoratori e del movimento della cittadinanza sociale sulla produzione e sulla riproduzione della vita sociale. Tanto che con l'arrivo della crisi globale, accompagnata dal peggioramento delle normative in materia di lavoro e di previdenza sociale, dall'erosione dei sistemi di protezione e assicurazione sociale, i lavoratori hanno dovuto legarsi a doppio filo all'impresa o comunque all'organizzazione per cui lavorano.

3 Crisi economica, disuguaglianze globali, cittadinanza sociale

L'attacco ai diritti sociali di cittadinanza in corso da almeno tre decenni si iscrive nell'offensiva del capitale nei confronti del lavoro, sulla scia della globalizzazione delle politiche neoliberiste. La riduzione dei diritti sociali di cittadinanza è il presupposto dell'approfondimento della distanza tra le classi sociali (funzionale all'accumulazione capitalistica) ed è anche la manifestazione della ridefinizione dei rapporti sociali di produzione e di potere tra capitale e lavoro; l'alterazione dei diritti sociali di cittadinanza costituisce un passaggio essenziale per il ripristino di rapporti e condizioni fortemente disuguali vigenti nel passato (come nell'Ottocento ad esempio), precedenti all'«età dei diritti». I diritti costano: per l'accumulazione capitalistica la riduzione della cittadinanza sociale, del salario sociale, dei costi di produzione e di riproduzione sociale, è un passaggio vitale.

Con l'avvento della crisi il processo di erosione dei diritti sociali di cittadinanza si è accelerato e acuito, poiché nelle fasi di crisi il capitale si riorganizza e quindi trasforma l'intera società. Nel nostro caso l'accelerazione è legata alla radicalizzazione delle politiche neoliberiste nel contesto della crisi, che hanno presentato i diritti sociali come la causa della crisi e ne hanno proposto la riduzione come soluzione ad essa. Le politiche neoliberiste, che hanno prodotto la crisi, si sono proposte come soluzione ad essa, presentando un programma ancora più radicale ed estremo.

Questa radicalizzazione ha approfondito le disuguaglianze e l'esclusione sociale, ha accelerato la riduzione dei diritti sociali. Non passa giorno in cui non si senta ripetere, sulla traccia del pensiero neoliberista, che per uscire dalla crisi e rilanciare la crescita economica è necessario ridurre

i diritti sociali. Che il *welfare state* è una zavorra. Che il *welfare state* è la causa della crisi. Che i diritti del lavoro sono un ostacolo alla crescita. Che il welfare corrode il carattere della nazione, che è socialmente nocivo.

In modo martellante e ossessivo viene ripetuto che per uscire dalla crisi bisogna crescere e che ciò è possibile soltanto a fronte di una forte riduzione dei diritti sociali, come se ci fosse una relazione tra crescita economica e cittadinanza sociale. In realtà questa relazione c'è, eccome, l'ho appena sottolineato, ma tale relazione c'è se si parla chiaramente di rapporto tra accumulazione capitalistica e diritti sociali (e non in modo apparentemente neutro di 'crescita').

Non è vero che la crescita economica – nel senso di accumulazione capitalistica – comporta una riduzione delle disuguaglianze sociali: ciò dipende dal tipo di crescita e dal tipo di distribuzione del lavoro sociale e del prodotto sociale (prima ancora della re-distribuzione). Negli ultimi decenni l'economia mondiale si è molto unificata e la ricchezza mondiale è cresciuta molto, tuttavia ciò è avvenuto secondo modalità che hanno approfondito le disparità esistenti tra le aree del mondo e all'interno dei singoli Paesi. Oggi di fronte a noi si erge un mondo più unificato, più sviluppato, ma più polarizzato, e questa polarizzazione si presenta più composita poiché alle polarizzazioni 'storiche' se ne sono aggiunte di nuove.

Quanto alle disuguaglianze di sviluppo 'storiche' Nord-Sud (quelle prodotte dal colonialismo, per intenderci), la globalizzazione economica, imperniata su una fortissima concentrazione industriale e su una altrettanto forte centralizzazione finanziaria, ha accresciuto la ricchezza mondiale, ma questa crescita si è condensata nei centri nevralgici dello sviluppo (cioè nei 'centri' e nei 'centri delle periferie'), tra i detentori delle redini dell'economia mondiale, in particolare nell'*upper upper class*, nelle sfere dirigenti delle corporation e delle organizzazioni multilaterali, negli strati agiati dei Paesi del Nord e Sud del mondo che hanno beneficiato della globalizzazione, cioè nella «transnational capitalist class» (Sklair 2001) adesso completamente mondializzata e globale.

Questa tornata di globalizzazione ha peggiorato i livelli di vita di buona parte delle popolazioni di molti Paesi del Sud e dell'Est del mondo, approfondendo il divario con il Nord e polarizzando la distribuzione della ricchezza mondiale: le azioni selettive del capitale globale, gli accordi di libero scambio (dal Gatt al Nafta, fino al Wto), l'espansione dell'industria agro-alimentare nelle campagne, gli interventi delle organizzazioni multilaterali (Bm, Fmi), il meccanismo del debito, hanno destabilizzato intere economie locali del Sud del mondo, spossessato della terra e dei mezzi di produzione milioni di contadini e artigiani, prodotto disoccupazione e povertà di massa, generando il più grande esercito di riserva della storia dell'umanità – che in modo permanente alimenta le migrazioni internazionali e le delocalizzazioni industriali (con le 'periferie' che lavorano per i 'centri' e in funzione dei centri).

Questo reale e insieme tendenziale peggioramento delle condizioni di vita e di lavoro è iniziato a Sud e si è progressivamente allargato a Nord, ed è all'origine della polarizzazione della distribuzione della ricchezza nazionale all'interno dei singoli Paesi tanto del Sud quanto del Nord del mondo. Rispetto a queste nuove polarizzazioni, siamo di fronte a due fenomeni che hanno modificato profondamente, e globalmente, il panorama delle disuguaglianze:

- 1) oggi il divario Nord-Sud trova una raffigurazione solo parziale e limitata nel 'calice rovesciato' elaborato dall'ONU a fine secolo, e ciò a causa del recupero compiuto da alcuni Paesi del Sud e dell'Est del mondo. Mi riferisco in particolare alla posizione conquistata da Brasile, Cina, India e Russia nell'economia internazionale e al recupero di alcuni Paesi o gruppi di Paesi del Sud-est asiatico, dell'America latina, del Medio-oriente, dell'Europa dell'est, che ha comportato un ridisegno delle disuguaglianze globali e una loro attenuazione per alcuni Paesi;
- 2) le disuguaglianze interne ai singoli Paesi si sono accentuate in gran parte del mondo, da Nord a Sud, da Est a Ovest, nei vecchi Paesi ricchi e nei nuovi Paesi ascendenti, nei Paesi poveri del Sud del mondo e nei Paesi occidentali in declino. Oggi l'intensificazione della polarizzazione sociale interna si presenta come un autentico fenomeno globale sia per l'estensione geografica sia per il legame col processo di globalizzazione economica (Thernborn 2006), tanto che possiamo parlare di *globalizzazione della polarizzazione sociale interna*; la quale da un lato si aggiunge e si combina con la polarizzazione 'storica' Nord-Sud, e dall'altro lato comporta la formazione di due classi sociali globali corrispondenti a borghesia e working class in formato mondiale (Sassen 2008; Thernborn 2011).

Questo processo mondiale di bi-polarizzazione di classe, insieme alle tendenze viste in precedenza, ha fatto sì che rispetto a pochi decenni fa il panorama attuale delle disuguaglianze globali si presenti modificato e in un certo qual modo doppiamente capovolto. Da un lato i Brics, e altri Paesi più piccoli, hanno incrementato il proprio sviluppo industriale, hanno ridotto il gap economico che li divideva dai Paesi più ricchi, ma internamente presentano fortissime disuguaglianze sociali e territoriali che sono all'origine delle più grandi migrazioni interne della storia: questi Paesi, Cina in testa, sono cresciuti molto ma sono oggi molto più diseguali che trenta o cinquant'anni fa. Dall'altro lato nei Paesi ricchi – compresa gran parte dell'Europa, che nel recente passato aveva costituito un esempio di 'limitata' polarizzazione sociale – ha avuto luogo un'aspra accentuazione delle disuguaglianze sociali, con alcuni Paesi come la Grecia che hanno vissuto un forte ed esteso impoverimento di massa.

A livello mondiale c'è stata quindi sia una convergenza nei livelli di svi-

luppo che ha visto alcuni grandi Paesi o alcune aree del Sud del mondo avvicinarsi ai Paesi più ricchi riducendo i propri 'ritardi', sia una convergenza nell'inasprimento della polarizzazione sociale interna che ha coinvolto la gran parte del pianeta. Sono questi in fondo gli esiti sociali della globalizzazione neoliberista: da un lato concentrazione della ricchezza in poche mani, dall'altro lato diffusione su larga scala di povertà e precarietà; da un lato diminuzione relativa delle disuguaglianze internazionali (soltanto per alcuni Paesi, lo ripeto), dall'altro lato aggravamento generalizzato delle disuguaglianze interne. Ora, l'inasprimento delle disuguaglianze globali di reddito tra gli strati sociali più ricchi e quelli più poveri è un processo profondo e acuto (Atkinson 2008; Imf 2007; Milanovic 2005; OECD 2008, 2011, 2013), che ha avuto origine innanzitutto nel mercato del lavoro e nei rapporti sociali di produzione (e non soltanto nelle scelte di politica economica come ha sottolineato Piketty (2002), e che è in corso da almeno tre decenni come osservavano Bihr e Pfefferkorn (1995) osservando le origini sociali dell'inversione di una tendenza pluridecennale di riduzione delle disparità avvenuta più o meno gradualmente nel Novecento.

Rispetto a questo quadro non è esagerato affermare che una delle cause dell'inasprimento delle disuguaglianze sta nell'attacco portato ai diritti sociali di cittadinanza. Esiste un rapporto strettissimo tra restringimento della cittadinanza sociale e accentuazione delle disuguaglianze sociali. E' inutile dire che le cause dell'acutizzazione delle disuguaglianze sono molteplici (le trasformazioni del lavoro, le scelte di politica economica, etc.), ma anche l'alterazione dei diritti sociali ha avuto un ruolo molto importante. Di più: nel contesto della crisi economica globale, del trionfo e del tonfo del neoliberismo, l'accentuazione delle disuguaglianze sociali e la riduzione dei diritti sociali sono fenomeni che si sono alimentati a vicenda, sulla base di un meccanismo dialettico di retro-azione. E adesso, quali prospettive per la cittadinanza sociale?

4 La sfida della cittadinanza sociale al XXI secolo

Beck ha sottolineato che le disuguaglianze sociali vanno osservate e inquadrare secondo una prospettiva globale, non nazionale, per sottrarsi al nazionalismo metodologico, per evitare di scomporre le disuguaglianze globali 'in circa duecento isole di disuguaglianze nazionali-statali' (Beck 2011, p. 12). Questa indicazione è molto importante, tuttavia bisogna ricordare che la cittadinanza sociale è ancora legata al criterio nazionale, è tuttora e quasi ovunque subordinata al principio di nazionalità: il caso degli immigrati, i cui diritti sociali nei Paesi di arrivo sono in larga parte legati allo status migratorio nel singolo Stato, è un esempio lampante.

Per andare incontro ai problemi del tempo presente e ai processi sociali a venire è quantomeno necessaria una cittadinanza sociale globale, che

trascende le frontiere visibili e invisibili dello Stato nazionale, che supera l'aporia 'disuguaglianze globali/cittadinanza sociale nazionale'.

La cittadinanza sociale globale è una sfida anche per il movimento della cittadinanza sociale, chiamato a superare se stesso affrontando alcuni nodi critici. Oggi, in tempi di crisi economica, il razzismo istituzionale e la propaganda chauvinista hanno profondamente attecchito in una parte significativa delle classi lavoratrici dei Paesi occidentali, portandole al convincimento che gli autoctoni possono godere di maggiori diritti sociali, di maggior welfare, rispetto agli immigrati (Basso 2010). Il rifiuto di trattamenti differenziati e discriminatori, il rigetto di refrain razzisti, la richiesta di diritti sociali uguali per tutti, è un beneficio diretto per chi sta peggio, per gli esclusi, per gli 'altri', ma è anche un beneficio per le classi lavoratrici occidentali dato che il destino delle classi lavoratrici è comune: il dimezzamento dei diritti sociali degli immigrati prima o poi si traduce nel dimezzamento dei diritti degli autoctoni, di tutti.

La cittadinanza sociale tanto si lega alle disuguaglianze quanto si lega alla solidarietà e all'universalismo. La *civic stratification*, in quanto sistema di disuguaglianze (Morris 2003), è un elemento di fortissima disconnessione delle classi lavoratrici,⁸ di messa in competizione dei lavoratori dalla scala mondiale a quella locale, che legittima e perpetua l'idea di diritti sociali diseguali, segmentati, sulla base del principio di nazionalità. La cittadinanza sociale globale affronta la frammentazione dei diritti sociali esistente tra diversi ordinamenti statuali e la differenziazione dei diritti presente all'interno dei singoli Stati, affronta la cittadinanza stratificata, la stratificazione dei diritti, che così tanto contribuisce a mettere in concorrenza gli strati interni delle classi lavoratrici, i popoli, i generi, le generazioni. Non è la soluzione assoluta, ma è certamente un fattore progressivo e protettivo.

Bibliografia

- Antunes, Ricardo (2002). *Addio al lavoro?*. Pisa: BFS.
- Antunes, Ricardo (2006). *Il lavoro in trappola*. Milano: Jaca Book.
- Antunes, Ricardo (2008). «Desenhando a nova morfologia do trabalho». *Revista Critica de Ciências Sociais*, 1, pp. 19-34.
- Antunes, Ricardo (2013). *The Meanings of Work: Essay on the Affirmation and Negation of Work*. Leiden; Boston: Brill.
- Atkinson, Anthony (2008). *The Changing Distribution of Earnings in OECD Countries*. Oxford: Oxford University Press.

8 Che nonostante la globalizzazione mantengono un importante riferimento alla scala nazionale (Sassen 2008).

- Basso, Pietro (a cura di) (2010). *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli.
- Beck, Ulrich (2011). *Disuguaglianze senza confini*. Roma; Bari: Laterza.
- Bihl, Alain; Pfefferkorn, Roland (1995). *Déchiffrer les inégalités*. Paris: Syros.
- Chesnais, François (1996). «Mondialisation du capital et régime d'accumulation à domination financière». *Agone*, 16, pp. 15-39.
- Friedman, Milton (1987). *Capitalismo e libertà*. Pordenone: Edizioni Studio Tesi.
- IMF (2007). *Globalization and Inequality: World Economic Outlook* [online]. Disponibile all'indirizzo <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/pdf/text.pdf> (2012-09-22).
- Gallino, Luciano (a cura di) (1993). *Disuguaglianze ed equità in Europa*. Roma-; Bari: Laterza.
- Gallino, Luciano (2001). *Il costo umano della flessibilità*. Roma; Bari, Laterza.
- Gallino, Luciano (2007). *Il lavoro non è una merce*. Roma; Bari: Laterza.
- Gallino, Luciano (2012). *La lotta di classe dopo la lotta di classe*. Roma; Bari: Laterza.
- von Hayek, Friedrich (1991). *Economic Freedom*. Oxford: Basil Blackwell.
- Head, Simon (2003). *The New Ruthless Economy: Work and Power in the Digital Age*. New York: Oxford University Press.
- Huws, Ursula (2003). *The Making of a Cybertariat: Virtual Work in a Real World*. New York: Monthly Review Press.
- Milanovic, Branko (2005). *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (2011). *Growing income inequality in OECD countries* [online]. Disponibile all'indirizzo <http://www.oecd.org/els/soc/47723414.pdf> (2012-09-22).
- OECD (2013). *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty* [online]. Disponibile all'indirizzo <http://www.oecd.org/social/inequality.htm> (2012-09-22).
- Piketty, Thomas (2002). *L'économie des inégalités*. Paris: La Découverte & Siros.
- Procacci, Giovanna (1999). *Studiare la disuguaglianza oggi*. In: Cella, Gian Primo (a cura di). *Disuguaglianze e differenze*. Milano: Guerini, pp. 17-28.
- Sassen, Saskia (2008). *Una sociologia della globalizzazione*. Torino: Einaudi.
- Therborn, Göran (2006). *Inequalities of the World*. London; New York: Verso.
- Therborn, Göran (2011). «Global Inequality: The Return of Class» [online]. *Global Dialogue*, 2 (1). Disponibile all'indirizzo <http://isa-global-dialogue.net/global-inequality-the-return-of-class> (2012-09-22).

Parte prima

La cittadinanza sociale nell'era neoliberista

Ragioni, sviluppo e declino della cittadinanza sociale

Michele Cangiani

Abstract *Social rights* tend to be theoretically disavowed and practically undermined in the neo-liberal era – and, for a better reason, during the crisis it led to. However, not only they are explicitly taken into consideration in twentieth-century constitutions and in the *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, but they are a precondition for the actual and universal implementation of civil and political rights, and for both individual freedom and social efficiency. Indeed, a further development of economic and social rights would be needed to rescue democracy from bankruptcy, and not banks only. T.H. Marshall's essay on citizenship continues to be an inspiring contribution, because it raises the problem of the relationship among different rights, and between rights and the historical development of our society. This paper deals with (1) the situation in which Marshall conceived his essay, in comparison with the present one, and (2) the contribution of economic science to the understanding of the issue of social rights on the background of the nature and dynamics of capitalist society. Heterodox economic theories are given special attention.

Sommario 1. Introduzione. – 2. Il saggio di T.H. Marshall nel suo contesto storico. – 3. Diritti sociali e sviluppo capitalistico. – 4. Cittadinanza e storia del pensiero economico. – 5. Cittadinanza, democrazia, libertà. – 6. Il neoliberismo contro la libertà.

1 Introduzione

Si è cittadini se si è pienamente membri della società: questa definizione apparentemente ovvia costituisce, in realtà, solo il punto di partenza di *Citizenship and Social Class* di Thomas H. Marshall ([1950] 1992, p. 6) e resta una questione aperta per noi. Marshall pone anzitutto il problema dell'eguaglianza: da una parte essa è implicita nella definizione di cittadinanza, dall'altra non è compatibile con la divisione di classe e il funzionamento del mercato. Emerge, a partire da questa contraddizione, il problema più generale dell'organizzazione sociale, nella sua specificità storica e nella sua dinamica. Se, cioè, s'intende per cittadinanza il modo in cui i singoli fanno parte della società, occorre spiegare come esso muti nel corso del tempo, e in quale misura, di volta in volta, possa esserci un divario fra i modi in cui la cittadinanza è formalmente istituita in principi e norme, la sua realtà effettiva e i suoi possibili sviluppi.

Il significato della cittadinanza per Marshall e il modo in cui egli pone la questione dei diritti, a cominciare dalla distinzione tra diritti civili, politici e sociali, rientrano dunque in una teoria della società (moderna, capitalistica) e implicano una filosofia politica. In Marshall si trova, quindi, qualcosa di meno e qualcosa di più rispetto a quel che s'intende per cittadinanza

e diritti dal punto di vista rigorosamente giuridico. Luigi Ferrajoli (1994), da una parte, definisce in modo esauriente e ineccepibile i diversi diritti, evidenziando le carenze del saggio di Marshall da questo punto di vista. D'altra parte, secondo Ferrajoli, i diritti devono anche essere considerati in rapporto con il più vasto ambito della società e della storia, nel quale essi esistono. In riferimento a quest'ordine di problemi va inteso, e può essere utile, quel che cittadinanza e diritti significano per Marshall. Proprio dando per acquisito il «giuspositivismo» moderno, non si può evitare la questione della contingenza delle norme, del loro rapporto con una data situazione sociale e, in particolare, del «grado di effettività dei diritti» (Ferrajoli 1994, p. 277).

Il presente contributo intende chiarire il senso e possibili sviluppi della questione posta dal saggio di Marshall. A questo fine, vengono ricordati alcuni aspetti della congiuntura storica in cui esso venne concepito (§ 2) e considerati i diritti sociali in rapporto con lo sviluppo capitalistico (§ 3). Seguono cenni sulla rilevanza in proposito della storia del pensiero economico (§ 4). Il concetto di cittadinanza viene quindi visto in rapporto con quelli di democrazia e di libertà, e nella prospettiva del suo possibile sviluppo (§ 5). Tale prospettiva appare paradossalmente più attuale che mai nell'epoca neoliberista, in cui la nostra società sta inoltrandosi nel verso opposto (§ 6).

2 Il saggio di Marshall nel suo contesto storico

Il lungo e contrastato processo dell'istituzione del mercato del lavoro viene presentato da Marshall – facendo anche riferimento a *The Great Transformation* di Karl Polanyi (1944), che egli cita con il titolo dell'edizione inglese del 1945, *Origins of our Time* – come tipico e fondamentale riguardo al costituirsi della società capitalistica. Egli collega tale processo alla questione dei diritti di cittadinanza, rilevando che la decisiva riforma della Poor Law nel 1834 comporta la distinzione fra lavoratore-cittadino e povero-escluso. Solo il primo è pieno titolare dei diritti civili: capace, in primo luogo, di contrattare liberamente la vendita della propria forza lavoro, che è indubbiamente una delle libertà moderne dell'individuo. La corrispondenza con Polanyi si ritrova nell'importanza data da entrambi ai parecchi decenni intercorsi prima della conquista dei diritti politici. La lunghezza dell'intervallo rivela il peso del conflitto di classe. Infatti, mentre il lavoratore libero era elemento essenziale dello sviluppo del capitalismo, il suffragio universale diventa causa di crisi della democrazia liberale ottocentesca. Dopo la grande paura della rivoluzione proletaria intorno alla Prima guerra mondiale, anche un «governo popolare» (Polanyi) insediato con procedure democratiche resta una prospettiva tanto preoccupante da giustificare, ove occorra, reazioni tutt'altro che democratiche.

Di questo va tenuto conto per comprendere la rilevanza storica del Governo laburista della seconda metà degli anni Quaranta, dopo le esperienze in vario modo prematuramente stroncate del 1924 e del 1929. Nel Regno Unito, dopo la guerra, si viveva una situazione politica nuova. Vi era una minoranza convinta di essere sulla via del socialismo. E comunque le riforme – grandi riforme, si può ben dire, nonostante la difficile situazione finanziaria – realizzavano uno sviluppo dei diritti, tale da implicare un ampliamento, un rinnovamento, della stessa concezione di cittadinanza. Lo spirito del New Deal, sopraffatto in patria dalla reazione, sembrava trasferito di là dall'Atlantico, inserendosi d'altronde nella tradizione secolare del movimento operaio britannico. È noto il messaggio in cui Franklin D. Roosevelt (1944) parla di un «secondo *Bill of Rights*», con implicito riferimento a quello del 1789, che comprende i primi dieci Emendamenti della Costituzione americana ed è immediatamente successivo alla *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*. Allora, sostiene Roosevelt, furono proclamati i fondamentali diritti di libertà; ora, con lo sviluppo dell'economia industriale, ci rendiamo conto che «una vera libertà individuale non può esistere senza sicurezza economica». Egli enumera quindi una serie di diritti da garantire senza discriminazioni: il diritto al lavoro e a tutte le condizioni del benessere, quali un reddito adeguato, l'assistenza medica, la previdenza sociale, l'istruzione. Dopo la guerra, egli conclude, occorrerà rendere effettivi questi diritti, «verso nuove mete di felicità umana e benessere». Viene menzionata anche «la libertà dalla concorrenza sleale e dal dominio dei monopoli». Evidentemente si tratta, per Roosevelt, di restare in un'economia di mercato; fin dall'inizio, tuttavia, la sua politica si era scontrata con interessi monopolistici. In un messaggio sull'esigenza di «reprimere» i monopoli (Roosevelt 1938), egli scrive che la «libertà in una democrazia» non si salva «se il sistema del *business* non procura occupazione e non produce e distribuisce beni in modo da consentire un livello di vita accettabile». E propone «una crescente concentrazione di potere pubblico nel governo», capace di contrastare la concentrazione del «potere privato» e il controllo che, quindi, «*business* e finanza» possono avere sul governo.

In Gran Bretagna, durante la Grande crisi, una politica ben più conservatrice di quella rooseveltiana si era limitata ad alcune riforme orientate verso un corporativismo moderato. Il clima di collaborazione nelle relazioni industriali aveva favorito la ristrutturazione di interi comparti produttivi (il tessile, il metallurgico) ad opera degli industriali stessi con l'appoggio delle Trade Unions e del Governo. Non mancavano però posizioni politiche e teoriche alternative. John Hobson, che si autodefiniva «economista eretico», aveva precocemente previsto la trasformazione istituzionale del capitalismo in senso corporativo. Il controllo e l'intervento da parte del Governo e il «*management* dell'opinione pubblica» si sarebbero sviluppati «coerentemente con il massimo grado di libertà e possibilità effettiva di

fare privatamente profitto». Hobson contrapponeva questa trasformazione all'altra possibile, cioè alla realizzazione piena della democrazia mediante «l'intelligente cooperazione» dei cittadini in vista di «ben delineate finalità sociali» (Hobson 1919, pp. 143, 200 e 87). Condizioni e caratteri di questa seconda tendenza vengono ampiamente analizzati, per esempio, da G.D.H. Cole (1920) a proposito della prospettiva socialista, di quella del Guild Socialism in particolare. Subito dopo la Seconda guerra mondiale Polanyi auspica in questo senso «una società autenticamente democratica», in cui l'economia sia adattata nel modo migliore alle esigenze dei cittadini mediante «l'intervento programmato dei produttori e dei consumatori stessi». Egli sa bene, tuttavia, che è possibile anzi probabile che prevalga la tendenza opposta, sostenuta da coloro che «credono nelle élites e nelle aristocrazie, nel managerialismo e nella grande impresa», insomma in una società «adattata più intimamente al sistema economico, che vorrebbero conservare immutato» (Polanyi 1947, pp. 74-75). Le due opposte tendenze continuano a venir rilevate in termini simili, per esempio da James O'Connor (1973) e C.B. Macpherson (1987) riguardo alla crisi degli anni Settanta. Il conflitto fra di esse caratterizza tutto il corso del secolo; è un conflitto di classe, in cui è in gioco la democrazia, cioè il modo in cui la cittadinanza esiste, sulla base di determinate istituzioni sociali.

Del vasto dibattito in Gran Bretagna, entro il quale si forma il pensiero di Marshall, posso qui solo ricordare la riflessione sulla «crisi della democrazia» di Harold Laski (1933) e, naturalmente, la svolta radicale nella teoria economica operata da John M. Keynes. L'idea della necessità dell'intervento pubblico per migliorare il benessere sociale si rintraccia lungo tutta la storia dell'utilitarismo inglese, a partire da Jeremy Bentham fino a John Stuart Mill e Henry Sidgwick. L'influenza di quest'ultimo sulla Scuola di Cambridge di economia arriva a Keynes, attraverso Alfred Marshall e Arthur Pigou (1920). I *Reports* di William Beveridge, pubblicati durante la guerra (1942 e 1944) e direttamente rilevanti per le politiche di riforma del Governo laburista, traggono ispirazione da Keynes, a cominciare dall'ipotesi della «possibilità di assicurare il pieno impiego mediante la socializzazione della domanda, senza socializzazione della produzione» (Beveridge 1944, p. 29). Le difficoltà che tale possibilità incontra - almeno nel lungo periodo, come ha dimostrato la crisi degli anni Settanta - non diminuiscono l'importanza dell'ipotesi di Beveridge riguardo allo sviluppo dei tre decenni successivi alla guerra. Durante la quale erano tuttavia presenti in Gran Bretagna posizioni più radicali. Michal Kalecki (1943) sostiene brillantemente che, di là dalle contraddizioni economiche dell'accumulazione capitalistica, la piena occupazione è **politicamente** impossibile, poiché priva i capitalisti della potente leva del ricatto occupazionale, quindi del loro potere, in particolare della loro influenza sulle politiche governative. Le posizioni radicali di Kalecki e di Joan Robinson vengono tenute in considerazione dalla tendenza 'post-keynesiana' (cfr. Burchardt et al. 1944;

Robinson 1965), per la quale lo Stato, accanto al ruolo di garante e attivo artefice della piena occupazione, deve assumere quello di controllare l'economia e, in particolare, di indirizzare gli investimenti e attuare una politica fiscale redistributiva. Questa è, in effetti, la base di una politica che intenda promuovere i diritti sociali.

Keynes ([1926] 1968) aveva spiegato «la fine del *laissez faire*» e le conseguenze che occorreva trarne. Edward H. Carr scrive diversi anni dopo, ben individuando la centralità della questione, nel passato e per il futuro:

La rivoluzione contemporanea è una rivolta contro il *laissez faire* economico. [...] Ma la Gran Bretagna è ancora trattenuta dal suo indugiare in rimpianti per il periodo del *laissez faire*, quello della sua massima prosperità, e deve ancora adeguare la sua politica, consapevolmente e deliberatamente, alle esigenze della rivoluzione economica (Carr 1942, p. 13).

Intellettuuali transfughi dall'Europa centrale contribuivano al dibattito in Gran Bretagna, dopo aver partecipato a quello del primo dopoguerra nei loro Paesi. Karl Mannheim (1943) che, come Marshall, insegnava alla London School of Economics (LSE), sostiene anch'egli la tendenza antiliberista. Più radicale è la proposta di una «pianificazione per la libertà» di Otto Neurath (1942). Polanyi pubblica, nello stesso periodico inglese in cui scriveva Neurath, l'articolo *Capitalismo universale o pianificazione regionale?* (Polanyi 1945), in cui vede chiaramente l'indirizzo divergente che stavano prendendo il Regno Unito e gli Stati Uniti d'America. Questi ultimi, assumendo coscientemente la leadership mondiale, adottavano e diffondevano «universalisticamente», secondo Polanyi, un'antiquata ideologia liberista.

Fra coloro che sostenevano un rinnovato liberismo, va citato almeno Friedrich Hayek (1944), che riproponeva, per dopo la guerra, il libero mercato, quale garanzia di efficienza economica e di libertà politica. In *The Great Transformation*, che pubblica nello stesso anno, Polanyi sostiene la tesi opposta. Anche Hayek si trovava alla LSE. Nel 1947 egli fondò la Mont Pelerin Society (MPS), con lo scopo di promuovere la concezione e la politica liberali, confidando che le tendenze socialdemocratiche, keynesiane e neocorporative allora dominanti sarebbero state sconfitte. Così è avvenuto, con il contributo di *think tanks* come la MPS e il suo ramo britannico, l'Institute of Economic Affairs (IEA), che appoggiò Margaret Thatcher e il suo Governo, insediato nel 1979. L'ironia è che il neoliberismo, al cui avvio quel Governo diede un decisivo contributo, è, in realtà, radicalmente diverso dall'utopia liberale immaginata da Hayek.

3 Diritti sociali e sviluppo capitalistico

Il saggio di Marshall presuppone, dunque, una determinata situazione storica: un particolare clima sociale, una congiuntura politica e un complesso dibattito. La *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* del 10 dicembre 1948 è un segno dei tempi; la Costituzione della Repubblica italiana era stata promulgata un anno prima. Marshall intende intervenire in quella situazione, spiegandola, anzitutto, in rapporto con la storia trascorsa e con un possibile futuro. I diritti civili, all'inizio, non sono in contrasto con la disuguaglianza di classe, egli scrive: essi, anzi, «sono necessari per la sussistenza di tale particolare forma di disuguaglianza» e per il funzionamento dell'economia di mercato che ad essa corrisponde. Il contrasto si presenterà e andrà crescendo in seguito, con l'istituzione e la diffusione di nuovi diritti. Abbiamo visto come lo sviluppo dei diritti politici – prima ritardato, poi fattore di crisi del capitalismo liberale – riveli la natura contraddittoria della democrazia liberale e, più in generale, della cittadinanza borghese. I diritti sociali, a loro volta, secondo Marshall, presentano una dinamica contraddittoria: sono ammissibili se servono per attenuare la disuguaglianza e quindi il conflitto sociale, ma non devono superare la soglia oltre la quale possano costituire una minaccia per «la permanente efficienza della macchina sociale» (Marshall [1950] 1992, p. 20), cioè per «il sistema di classe» e l'accumulazione capitalistica. Dunque, i critici che rimproverano a Marshall di ridurre la questione dei diritti a quella di una politica di welfare per mantenere la pace sociale, non considerano che egli stesso è criticamente consapevole di tale riduzione. Un'istruzione di base, egli osserva ad esempio, poteva andar bene in quanto «accresceva il valore del lavoratore senza renderlo eccessivamente colto rispetto al suo rango» (Marshall [1950] 1992, p. 21).

Le classi lavoratrici si affrancano dapprima con la liberazione dai vincoli premoderni, poi con il diritto di voto, e assumono man mano da protagonisti, come scrive Polanyi, il ruolo di «difendere» gli individui e la società stessa dal meccanismo distruttivo del mercato. Già nel XIX secolo c'è una connessione tra questo ruolo e i diritti, non solo civili e politici, ma anche sociali. Marshall cita in proposito la legislazione sulle fabbriche e il diritto all'istruzione, affermando che questo diritto è «requisito necessario della libertà civile» (Marshall [1950] 1992, p. 16). E come sarebbe altrimenti concepibile, egli aggiunge, la «democrazia politica»? Come è altrimenti possibile perseguire «la salute sociale della società»?

Partendo da questi interrogativi di Marshall e interpretando quella che sembra anche una sua tesi, si può dire che la moderna società capitalistica produce oggettivamente con il suo stesso sviluppo l'esigenza di affermare, rinnovare ed estendere diritti economici e sociali. Solo in questo modo è possibile perseguire la libertà e la democrazia, e, nello stesso tempo, un'organizzazione economica efficiente dal punto di vista

del benessere umano e del migliore adattamento all'evoluzione tecnica e all'ambiente naturale. **Sarebbe**, in realtà, possibile. È difficile sapere se l'umanità riuscirà mai ad arrivarci. Quel che si sa è che occorrerebbe intanto superare l'ostacolo del contrasto messo in luce da Marshall fra cittadinanza e struttura di classe, per cui lo sviluppo della prima risulta vincolato all'esigenza che la seconda permanga. Egli sostiene, infatti, che proprio nel XX secolo, quando lo status del cittadino tende a perfezionarsi con lo sviluppo dei diritti sociali, «la cittadinanza e il sistema di classe capitalistico si fanno guerra» (Marshall [1950] 1992, p. 18).

La radicalità con la quale Marshall pone la questione del «sistema di classe» e la sua sensibilità per le contraddizioni dello sviluppo della società capitalistica sono, a mio avviso, buoni argomenti contro la critica, che gli è stata rivolta, di essere evoluzionista. La tesi dell'emergere dell'esigenza dei diritti sociali non è evoluzionista, nella misura in cui si basa su una teoria 'falsificabile' della società capitalistica e della sua dinamica. La successione temporale dei diritti civili, politici e sociali va riferita a tale dinamica. Inoltre, essa è in Marshall solo un'indicazione di massima, che non esclude sfasamenti e inversioni, e che, soprattutto, invita a riconsiderare di volta in volta il rapporto fra i diritti, per comprendere il significato e la consistenza di ognuno di essi nei diversi contesti storici. Quanto vale, egli si chiede per esempio (Marshall [1950] 1992, p. 18), la libertà di parola senza il diritto all'istruzione e all'informazione? D'altra parte, l'estensione novecentesca dei diritti civili dagli individui alle associazioni o corporazioni, e alla sfera economica, ha consentito ai lavoratori, per esempio mediante la contrattazione collettiva, di elevare il loro status sociale ed economico: di ottenere il riconoscimento di diritti sociali che spettano loro in quanto cittadini (Marshall [1950] 1992, p. 26).

Arriviamo così al tema del divario sistematico fra l'universalità formale dei diritti e l'effettivo godimento di essi, che dipende invece dalla condizione sociale di ognuno. I diritti moderni implicano tipicamente eguaglianza, creando una netta frattura rispetto alla gerarchia premoderna. Ma una diseguaglianza di altro tipo, riguardante la ricchezza e il potere dei singoli, è insita nei rapporti di produzione capitalistici; essa viene preservata ad ogni costo e impedisce un'eguale fruizione dei diritti, anche dopo la loro formale generalizzazione. Il divario crea tensione, e quindi conflitti e riforme. Il diritto di voto dovette gradualmente diventare universale. Il diritto di sedere nella Camera dei Comuni dovette essere aperto a prescindere dal censo e, anzi, garantito pagando (dal 1911) gli eletti. Ma la conquista di questo riequilibrio formale non bastava; essa, anzi, ha posto in evidenza la questione ulteriore della diseguaglianza sociale e quindi dei diritti sociali. È in questo senso che Marshall menziona la difficoltà di eliminare il monopolio di classe sia nel campo dei diritti politici e del loro effettivo esercizio sia in quello dei diritti civili, per esempio nell'amministrazione della giustizia. Anche quando i premoderni vantaggi di status siano supera-

ti, resta l'ostacolo dell'ineguale distribuzione della ricchezza e in generale della diversa condizione di vita degli individui, delle loro diverse capacità: di quelle che dipendono dalla loro situazione sociale, non dalle loro qualità personali. Tale diversità condiziona anche le effettive possibilità di ottenere giustizia e in generale l'eguaglianza della legge per tutti. I diritti sociali sono il rimedio che la società, dato il modo in cui è organizzata e funziona, rende necessario: imponendo, però, che esso rimanga parziale, provvisorio, illusorio. E se Marshall constata la tendenza alla progressiva affermazione di tali diritti, tocca a noi, ai nostri giorni, subire la controtendenza, la controriforma.

La lotta di classe – insieme ai profondi cambiamenti della tecnica e dell'organizzazione della produzione, nel loro rapporto con gli altri aspetti della vita sociale – ha trasformato la società. I 'poveri', divenuti lavoratori, hanno gradualmente ottenuto con le loro lotte il passaggio dal soccorso caritatevole – che consentiva loro di vivere, ma ai margini della società – ai diritti, che configurano la loro cittadinanza e, poi, danno loro qualche mezzo per renderla effettiva, almeno tendenzialmente. Robert Castel (1995) ricostruisce magistralmente la storia della conquista di diritti e sicurezza. Il ruolo del salariato implica formalmente la sua libertà e un posto nella società, ma inizialmente la sua condizione resta quella del povero, di fatto se non di diritto. Il passaggio alla società moderna, di mercato e industriale, ha privato masse sempre più ampie di individui dell'identità culturale e dei mezzi di sussistenza, che erano loro garantiti nelle società precedenti, le quali, certo, non erano né libere né egualitarie. Lo sviluppo capitalistico, mediante indispensabili lotte popolari, approda infine a quella che Castel chiama «società salariale», una società «di simili» (Castel 2004), se non di eguali, in cui si generalizzano i diritti civili e politici e si affermano man mano quelli sociali. Si estendono così a tutti – ma, occorre ribadire, potenzialmente: di fatto entro i limiti sopra menzionati – la sicurezza, la dignità e la possibilità di partecipare a pieno titolo alla vita sociale, che, in origine, erano garantite solo ai ceti privilegiati e/o possidenti.

Negli anni Settanta del Novecento, secondo Castel, quella tendenza s'inverte, benché l'esigenza a cui essa corrisponde non sia meno reale, anzi sia più forte. Cadono, nell'epoca neoliberale, i limiti posti dalla regolazione politica all'autonomia dell'economia e la «condizione salariale» si frammenta; si ricreano frange d'insicurezza e di esclusione, che lo Stato sociale, attaccato e impoverito, non riesce più a ridurre. Ci troviamo tuttora in questa fase; anzi, con la crisi economica degli ultimi anni, appare sempre più vittoriosa la reazione, l'inversione della tendenza, insomma la lotta di classe condotta, unilateralmente o quasi, dalla classe dominante: quella che Luciano Gallino (2012) ha chiamato «lotta di classe dopo la lotta di classe».

4 Cittadinanza e storia del pensiero economico

L'idea che ciò che è 'bene' non sia deducibile da norme date e sovraordinate, ma consista laicamente nel realizzare la felicità e nel rifuggire l'infelicità, è la novità che, nell'epoca moderna, accompagna i primi sviluppi della libertà borghese e in particolare di una libera attività economica. La filosofia utilitarista pone il problema della «felicità pubblica», come dicono gli economisti italiani del XVIII secolo, o, come dice Jeremy Bentham, della «*happiness of the society*». Promuovere la felicità costituisce «il compito del governo» (Bentham [1780] 2001, p. 154). La definizione stessa della felicità, oltre che dei modi di conseguirla, viene ora attribuita agli individui e al loro interagire sociale, e non a istanze presupposte, a volontà trascendenti, a dogmi rivelati. Polanyi parla, al riguardo, della «scoperta della società»: l'organizzazione della società è un problema che tocca risolvere a coloro che ne fanno parte. Questa scoperta, però, avviene come «scoperta dell'economia» e conduce paradossalmente, all'inizio del XIX secolo, alla ricerca di leggi naturali del comportamento individuale e delle dinamiche sociali (Polanyi 1944, cap. 10).

Si afferma, in effetti, un altro aspetto dell'utilitarismo, che finisce per contraddire quello appena indicato: è il far assegnamento sul mito di una società costituita semplicemente dal libero, razionale-naturale interagire d'individui liberi. In realtà, la società non può non essere organizzata, istituzionalizzata. La società moderna, in cui il capitale e il mercato sono le istituzioni fondamentali, rende pensabile quel mito, producendo l'apparenza di una situazione in cui le attività dei singoli individui in vista dei propri interessi, razionali per definizione, vengano integrate come tali in un sistema ad opera di una «mano invisibile». L'agire razionale dei singoli mette in atto la «legge naturale» dell'economia. E ciò appare sufficiente come spiegazione e come **norma** del funzionamento della società per il bene comune. Polanyi, sulle orme di Marx, svela che tale apparenza è il modo in cui, in una società **economicamente** organizzata – mediante il mercato, mediante il capitale – il problema della società si pone e viene risolto, con l'illusione che sia la soluzione migliore, nel migliore dei mondi. Questa scorciatoia ideologica costituisce l'altra faccia dell'utilitarismo. Il vincolo istituzionale, costituito dall'organizzazione sociale esistente, non viene definito come tale, anzi si presenta come il modo in cui la libertà moderna si realizza: gli individui perseguono il proprio interesse, sapendo giudicare razionalmente come procurarsi felicità e sfuggire l'infelicità. L'interesse comune risulterà dalla somma degli interessi individuali; la politica, il Governo, dovranno semplicemente garantire che tale processo si realizzi in condizioni di sicurezza, senza interferenze e con il minimo di attriti. Affidare il buon funzionamento della società non più all'educazione delle passioni, come in precedenza, ma all'interesse degli individui appare la soluzione più efficace, e anche, come si usa aggiungere, la più efficiente, la

più economica, dato che rende quasi inutili la politica e la Pubblica Amministrazione, oltre che il controllo sociale mediante istituzioni pedagogiche e coercitive (Hirschman 1977).

Questa è sempre stata e rimane la base del pensiero liberale, nelle sue diverse accezioni: da quello che si preoccupa almeno di perseguire una certa uguaglianza delle condizioni di partenza a quello che giustifica le grandi concentrazioni finanziarie e il loro salvataggio dal fallimento con denaro pubblico. Di volta in volta, fino ai nostri giorni – scriveva Federico Caffè, preoccupato della svolta neoliberalista – vengono avanzate «nuove argomentazioni che ripropongono l'antico 'lasciar fare'», sostenendo che l'intervento pubblico nella vita economica sia inutile se non dannoso. Tali argomentazioni si ammantano di una «pretesa 'scientificità'», ma sono piuttosto, il più delle volte, «una pura manipolazione ideologica» (Caffè 1990, p. 28).

L'utilitarismo economicista e liberista è sempre stato e continua ad essere, in forme via via diverse, la tendenza maggioritaria del pensiero economico. Si è sviluppata parallelamente, d'altra parte, una tendenza critica minoritaria, che fa capolino persino nei primissimi sviluppi della teoria neoclassica. Per esempio, nell'epoca della 'questione sociale' e dell'istituzione delle prime forme di Stato sociale nella Germania bismarckiana, i fondatori della Scuola Austriaca dell'economia neoclassica, Carl Menger e Friedrich Wieser, distinsero il modello astratto, che è compito della teoria definire, dalla realtà concreta (Cangiani 2010). In teoria, in un sistema di scambio perfettamente concorrenziale oppure in un sistema comunistico perfettamente trasparente, si avrebbe l'allocazione ottima delle risorse per la soddisfazione dei bisogni, mediante le scelte razionali dei soggetti. Ma nella realtà, nella società oggettivamente esistente, il mercato e la produzione capitalistica provocano inevitabilmente un divario tra l'allocazione ottima delle risorse e quella effettiva. Il mercato e la produzione in vista del profitto non sono in grado di garantire la massima felicità per la società nel suo complesso. Ciò avviene, secondo Menger e Wieser, perché l'allocazione delle risorse dipende dalla domanda di mercato, e questa dipende, sì, dai bisogni dei singoli, ma nella misura del potere d'acquisto di cui essi sono – in modo ineguale – dotati. Dunque, verranno impiegate risorse per beni di lusso richiesti dai ricchi, sottraendole alla produzione di beni di sussistenza di cui i poveri hanno bisogno. Considerando poi la questione dal lato dell'offerta, l'esigenza stessa del profitto tende a orientare la scelta dell'oggetto della produzione, in modo non necessariamente corrispondente alla qualità e all'urgenza dei bisogni.

Max Weber riprende questo tema in *Economia e società*, aggiungendo che il mercato è in realtà il campo di conflitti di potere tra imprese, le quali mettono in atto una politica dei prezzi, oltre a una politica di marketing, che non si limita a informare i consumatori, ma ne influenza i bisogni (Weber 1980, pp. 86 sgg.). Insomma, l'allocazione ottima delle risorse resta

un puro ideale, se riferita ai bisogni sociali invece che alla valorizzazione del capitale. In precedenza, all'inizio del secolo, Weber osserva che appare irrazionale un agire economico razionale che sia

scopo a se stesso [a prescindere da] ogni fine eudemonistico o semplicemente edonistico. [...] Il guadagno è considerato come scopo della vita dell'uomo, e non più come mezzo per soddisfare i suoi bisogni materiali. [...] Questa inversione del rapporto naturale [...] è manifestamente un motivo fondamentale del capitalismo (Weber 1965, pp. 105-106).

Il problema dell'efficienza sociale dell'economia di mercato comincia a imporsi nell'epoca della crisi del capitalismo liberale, verso la fine del XIX secolo. Thorstein Veblen fonda la sua riflessione critica riguardo al funzionamento del capitalismo e alle teorie economiche sul fatto che la «*profitability*» del prodotto (cioè la sua capacità di produrre profitto, dando prova della sua «*vendibility*» nel mercato) non coincide necessariamente, anzi tende a non coincidere, con l'utilità («*serviceability*») per l'insieme dei cittadini (Veblen ([1901] 1994, p. 299). Non appena si esca dalla contabilità del *business*, e quindi anche da quella del reddito nazionale, il capitalismo si rivela un modo di produzione non solo iniquo, ma anche inefficiente. Quest'idea vebleniana ispira la corrente minoritaria detta istituzionalista nel corso del XX secolo (e oltre, si spera). La capacità della società, così com'è organizzata, di garantire il massimo benessere possibile, e la definizione stessa del benessere, vengono messe in questione. Gli utilitaristi annunciavano una nuova condizione umana, un livello superiore di libertà. Ma lo stesso sviluppo storico della società che rende plausibile quella libertà costituisce il vincolo che impedisce di realizzarla. La ricerca della felicità può essere limitata e perfino contraddetta dalle istituzioni della società esistente, dall'esigenza che il mercato funzioni e il capitale si valorizzi. La scorciatoia utilitarista si presenta dunque come illusione di efficienza e di libertà, basata sulla rimozione delle caratteristiche specifiche dell'organizzazione sociale.

Con la Prima guerra mondiale culmina la crisi del capitalismo liberale. Anche il pensiero economico va in crisi; il mercato concorrenziale appare sempre più irrealistico, sia come ideale normativo, in vista dell'allocatione ottima delle risorse, sia, quindi, come fonte dei postulati della teoria economica. Si sviluppano le teorie dell'economia non concorrenziale. Pigou (1920) sostiene che un intervento consapevole, politico, esterno rispetto al meccanismo del mercato, può far aumentare il benessere, agendo sulla distribuzione dei redditi e sulle **esternalità**, intese come costi o benefici che ricadono sull'ambiente (umano, naturale, sociale) in conseguenza dell'agire delle imprese, ma di cui queste ultime non tengono conto né sono chiamate a rispondere. La tendenza alla sovraccumulazione e l'inevitabilità delle crisi costituiscono ulteriori argomenti per la tesi dell'inefficienza del

sistema. Keynes ([1930], 1968 p. 274) rammenta in questo senso «l'atroce anomalia della disoccupazione in un mondo pieno di bisogni», e considera l'irrealtà della tendenza all'equilibrio un motivo fondamentale dell'intervento pubblico nell'economia.

Il tema vebleniano dell'esigenza di una nuova scienza economica e di una nuova politica in conseguenza delle trasformazioni del capitalismo viene ripreso da Adolf Löwe. L'«ottimismo sociale» degli economisti classici, egli scrive, poteva essere giustificato agli inizi del capitalismo, quando «la produzione su piccola scala e *labour intensive*» – che permetteva di entrare nella produzione anche senza ingenti capitali, facilitando d'altronde l'adozione di nuove tecniche – costituiva il presupposto della «prognosi ottimistica che collega la libertà di scambio con la giustizia sociale, con l'efficienza e la stabilità economica generale» (Löwe 1935, p. 69). Si sviluppa la tecnica e cambia la struttura del mercato; il capitalismo delle grandi concentrazioni industriali e finanziarie prende il posto di quello concorrenziale. L'ottimismo dei classici diviene irrealistico.

Veblen e Löwe sono esponenti della corrente più radicale degli economisti 'istituzionalisti' – certo, non i soli, ma solo questo accenno è qui possibile. Ciò che importa è che, partendo dall'analisi della trasformazione del capitalismo, essi consentono di capire perché la questione dei diritti sociali ed economici sorga sistematicamente nel capitalismo sviluppato (corporativo, concentrato, tecnicamente evoluto e organizzato su grande scala) e perché non si tratti semplicemente di interessi particolari che pretendono una fetta più grande della torta, ma di un'inevitabile reazione contro l'inefficienza del sistema economico – di una reazione che si manifesta, poi, come conflitto di classe. La fine dell'illusione utilitarista – con la crisi irreversibile delle istituzioni del capitalismo liberale, del mercato più o meno concorrenziale in primo luogo – costringe ad affrontare il problema dell'organizzazione economica e sociale. Scegliere consapevolmente e pianificare, con vaste conseguenze sociali, è inevitabile: la questione è solo chi e come debba farlo. Cambia, a questo punto, il concetto di cittadinanza, insieme a quelli di libertà e di democrazia.

5 Cittadinanza, democrazia, libertà

Il fondamentale rapporto tra democrazia e diritti sociali ed economici viene messo in rilievo in un saggio di Stefano Rodotà. Il XX secolo è stato caratterizzato da tesi contrapposte e da conflitti sociali riguardo alla democrazia, e da Costituzioni e Dichiarazioni che hanno contemplato quei diritti. E la tensione continua, secondo Rodotà: la democrazia resta un ideale – essa dice «più del **traducibile**»; correlativamente, la cittadinanza è una «frontiera mobile» (Rodotà 1994, pp. 293 e 318). Lo stesso vale per i diritti (all'istruzione, al lavoro, alla salute, all'informazione), che

sostanziano la democrazia e la cittadinanza: tanto che c'è chi dubita che possano essere pienamente considerati diritti. Eppure, l'ambito riguardo al quale si parla di diritti si va ampliando, osserva Rodotà, fino a includere il patrimonio genetico o la tutela dell'ambiente e della varietà biologica. Si ha a che fare, a questo punto, con problemi che «riguardano la stessa sopravvivenza della specie», oltrepassando l'orizzonte marshalliano dei diritti economici e sociali (Rodotà 1994, p. 313).

Se la democrazia non dev'essere ridotta alla forma, ben descritta da Joseph Schumpeter (1942), di una competizione oligopolistica per ottenere voti, essa deve includere vecchi e nuovi diritti sociali. Tali diritti sono condizioni e strumenti della democrazia, perché mettono la più vasta possibile massa di persone in grado di essere **cittadini**, cioè di partecipare consapevolmente e responsabilmente all'organizzazione della società e al rinnovamento delle sue istituzioni. A questa concezione della cittadinanza si riferisce Rodotà, affermando che

le lunghe Costituzioni di questo secolo trovano proprio nell'irrompere dei diritti economici e sociali il loro vero tratto di novità, quando accanto alle libertà **da** si pongono con altrettanta forza le libertà **di**, nel gioco tra libertà negativa e positiva (Rodotà 1994, p. 295).

Anche il saggio di Marshall va in questa direzione. Si tratta di una tendenza che corrisponde a una necessità oggettiva espressa dallo sviluppo della società moderna, come sopra accennato, e che ha una lunga storia di contributi teorici e lotte sociali, specialmente nel XX secolo. Una radice di essa si trova nel concetto di «società umana», che Marx, nella Decima delle *Tesi su Feuerbach*, contrappone a quella «civile» ovvero «borghese» (*bürgerliche*): dove ogni individuo fa i propri affari, mentre la società come tale non è affar suo.

Nell'ultimo capitolo della *Grande trasformazione*, intitolato «La libertà in una società complessa», Polanyi scrive che i diritti di libertà del singolo cittadino, che originariamente lo difendevano dall'arbitrio della tirannia, vanno ribaditi. Ma in una «società complessa» – modernamente costituita da individui, e tecnologicamente e amministrativamente sviluppata – occorre anche garantire attivamente una vita libera da indigenza, ignoranza e insicurezza. Non solo: la libertà nel suo significato 'positivo' implica, oltre a tali garanzie, che gli individui siano messi in grado di essere il più possibile consapevoli e responsabili riguardo alla loro società, divenendo, così, capaci di partecipare all'organizzazione e riorganizzazione di essa.

Pochi anni prima Keynes affermava – in un'intervista significativamente intitolata *Democracy and Efficiency* – che «il capitalismo privato è al suo declino quale mezzo per risolvere il problema dell'economia» e che occorre fare ciò che sembra necessario senza timore di mettere in pericolo le nostre libertà personali e le istituzioni democratiche (Keynes [1939] 1972, pp. 492 e 497).

Nello stesso anno dell'intervista di Keynes, Robert Lynd pubblica *Knowledge for What?*, in cui la crescita della complessità sociale viene rappresentata sinteticamente come «allungarsi delle catene di causalità» (Lynd [1939] 1964, p. 212). Una società di questo tipo non può più basarsi sulla tradizione né sull'utopia dell'autonomo, automatico e ottimo funzionamento del mercato. Essa deve invece essere organizzata consapevolmente, individuando le finalità e i modi di conseguirle, tenendo conto dello sviluppo delle diverse scienze e conferendo alla scienza sociale un ruolo fondamentale nella «realizzazione dell'innovazione», quello di analizzare il «processo di cambiamento» e anzitutto le sue «opzioni effettive» (Lynd [1939] 1964, pp. 180-181). La società complessa elabora, o dovrebbe elaborare, informazione a un livello non solo quantitativamente, ma qualitativamente più elevato, in relazione al continuo cambiamento e alla consapevolezza maggiore che esso implica.

La società industriale di massa – secondo Karl Mannheim ([1940] 1959, p. 55) – non promuove a sufficienza «la 'razionalità sostanziale', cioè la capacità di agire intelligentemente in una data situazione, basandosi sulla propria comprensione della correlazione degli eventi». Inoltre, «la **conoscenza sociale** e il potere di prendere decisioni» risultano sempre più concentrati, soprattutto nelle mani di coloro che controllano l'economia (Mannheim [1940] 1959, p. 43). Ne consegue che la stessa sopravvivenza della società sia a rischio (Mannheim [1940] 1959, p. 39). Una partecipazione diffusa alle scelte socialmente rilevanti consentirebbe, invece, un efficace controllo del funzionamento della società e del suo rapporto con l'ambiente (umano e naturale). Mannheim sostiene che una società più equa e meglio organizzata, consapevolmente regolata mediante una pianificazione democratica, realizzerebbe il più elevato livello di libertà. A questo punto dello sviluppo della società moderna, a suo avviso, la libertà non può più essere semplicemente quella di «sfuggire a un tiranno» o, a un livello già superiore, quella di «prendere la propria strada» traendo vantaggio dalle istituzioni sociali e dal controllo che esse esercitano sulla libertà. Ora la libertà «può esistere soltanto se assicurata dalla pianificazione», se è istituita da essa mediante il controllo democratico (Mannheim [1940] 1959, p. 342). Conviene sottolineare il rapporto stabilito da Mannheim fra la capacità della società di organizzarsi ai fini di un buon adattamento alle condizioni ambientali e del benessere degli individui, da una parte, e, dall'altra, la diffusione della «razionalità sostanziale». Quest'ultima implica, evidentemente, una **cittadinanza** sostenuta da diritti sociali tali da consentire non solo un buon livello di benessere materiale, ma anche l'istruzione, l'informazione e le forme organizzative che consentano agli individui di esercitare efficacemente la nuova libertà **sociale**. La «società complessa», che ha bisogno di tale libertà, dovrebbe anche mettere a disposizione degli individui le condizioni che consentano di esercitarla effettivamente.

Vecchie idee? Esse tuttavia ritornano in tempi più vicini a noi. Amartya Sen, ad esempio, interpreta la cittadinanza collegandola, come aveva fatto Polanyi, alla questione della libertà. Gli individui sono liberi, secondo Sen, nella misura in cui sono «capaci», cioè effettivamente in grado di soddisfare i propri bisogni, di mettere in atto le proprie potenzialità, di partecipare consapevolmente ed efficacemente alla vita sociale e ai processi politici. Il punto cruciale è che tali «capacità» (*capabilities*), e quindi le «libertà sostanziali» di cui godono gli individui, dipendono dal contesto istituzionale, dall'organizzazione sociale, che deve garantire anzitutto, e al massimo livello per tutti, istruzione e cure sanitarie. Le capacità sono una questione pubblica, politica. Si tratta di **diritti**, che implicano scelte e azioni sociali per essere positivamente resi possibili, e non solo di libertà individuali da garantire negativamente rispetto a indebite interferenze. Si tratta di un benessere da costruire socialmente in modo consapevole, proprio perché la libera iniziativa dei singoli e la libera concorrenza tra loro – più precisamente l'illusoria libertà di mercato – non sono in grado di realizzarlo. «Nonostante l'aumento inaudito della ricchezza – scrive Sen (1999, pp. 3-4) – il mondo contemporaneo nega libertà elementari a un gran numero, alla maggioranza probabilmente, delle persone». E se lo sviluppo, egli aggiunge, va misurato nei termini dell'incremento di libertà «sostanziale» di cui gli individui possono godere, lo sviluppo dipende a sua volta dalla loro libera capacità d'intervento.

Löwe scriveva alcuni anni prima che «un livello superiore di emancipazione» può essere conseguito mediante una «intelligente» pianificazione democratica (Löwe 1988, p. 14). La libertà – nell'accezione positiva, irrinunciabile nella società contemporanea – consiste per lui nel «**potere di autodeterminazione** rispetto a tutto ciò che è aperto alle decisioni umane» (p. 5). Egli distingue, poi, tra libertà privata e pubblica. La prima riguarda la parte della nostra esistenza che è libera da qualsiasi imposizione o vincolo. La seconda, che Löwe chiama anche «autogoverno», consiste nella possibilità di determinare, insieme con gli altri membri della società, sia i limiti della libertà privata sia i vincoli e le finalità riguardanti gli aspetti non privati dell'esistenza individuale. Comprendiamo meglio in che cosa consista la libertà sociale grazie alla definizione di due tipi di vincoli prospettata da Löwe. La libertà sta, da una parte, nel conoscere meglio possibile i vincoli delle leggi del mondo naturale, che possono servire per gli scopi sociali, ma vanno rispettate, per evitare danni largamente eccedenti i vantaggi. D'altra parte, si è liberi di modificare i vincoli storicamente determinati, cioè le istituzioni, nel nostro caso quelle della società capitalistica. Si potrebbe, si dovrebbe essere liberi: ma lotte secolari hanno ottenuto solo modificazioni parziali, soggette a regredire e anche a subire tragiche reazioni. Il sistema sociale resta chiuso rispetto all'evidente necessità di «riconsiderare completamente» i tratti fondamentali della sua organizzazione, economica in particolare, «per accrescere la nostra libertà

di adattamento creativo, e in tal modo aumentare le nostre possibilità di sopravvivenza» (Polanyi 1983, p. 7). Quest'affermazione di Polanyi risale a oltre mezzo secolo fa; qualche via d'uscita sembrava allora ancora aperta, in direzione della «libertà sociale», che egli, insieme a molti altri, considerava un'esigenza espressa dallo sviluppo della società moderna.

Quelli che potremmo chiamare **diritti della libertà sociale**, e il tipo di cittadinanza che si configura sulla loro base, sono direttamente rilevanti riguardo all'eguaglianza; quei diritti e l'eguaglianza, poi, sono la condizione necessaria per un'organizzazione sociale efficiente dal punto di vista dell'utilità sociale. Questo è un tema fondamentale degli studi di Charles Lindblom, il quale sostiene che, invece, una «intelligente» gestione della nostra vita sociale risulta indebolita, deformata e talvolta senz'altro impedita dal ruolo che il «grande business» ha nella politica (Lindblom 2001). Nel libro da lui scritto con Edward Woodhouse, la conclusione alla quale gli autori giungono è che la posizione privilegiata del mondo degli affari, la diseguaglianza sociale e l'inadeguatezza del pensiero sono «strettamente interconnesse», si rinforzano a vicenda e «costituiscono ostacoli determinanti per un'attività più intelligente di soluzione dei problemi sociali» (Lindblom, Woodhouse 1993, pp. 143 e 141).

Questa tendenza si è sviluppata senza freni nell'epoca del neoliberismo e della crisi alla quale esso ha condotto; invertirla, appare tanto più necessario quanto più difficile.

6 Il neoliberismo contro la libertà

La *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea* - formulata nel 2000, divenuta però vincolante solo con il Trattato di Lisbona nel dicembre 2007 - contempla al capitolo IV una serie di diritti che riguardano le condizioni di lavoro, la sicurezza sociale e l'assistenza, le cure sanitarie, la protezione dell'ambiente e, in generale, «un'esistenza dignitosa» per tutti. Il Trattato di Roma del 1957 comprendeva il miglioramento delle «condizioni di vita e di lavoro dei popoli» fra gli «obiettivi essenziali». È significativo sia che tali istanze siano formalmente presenti, quasi come ovvietà nel nostro tempo, sia che esse vengano relegate in un generico sfondo dalla politica dell'UE nell'epoca del neoliberismo. La distanza tra quelle istanze e questa politica rispecchia la realtà contraddittoria della nostra società.

Con il neoliberismo, e la crisi in cui esso è sfociato, i tratti non democratici dell'organizzazione dell'Unione Europea si sono accentuati. Procedure decisionali tecnocratiche e oligarchiche prescindono dal controllo popolare, sia pure esercitato attraverso rappresentanti eletti. Mentre la liberalizzazione della circolazione delle merci, delle attività finanziarie e dei movimenti dei capitali è stata universalmente imposta, le politiche

dei singoli Stati rimangono frammentate riguardo al livello dei salari, alle norme sul lavoro, all'occupazione, all'imposizione fiscale, alle strategie industriali e alla spesa sociale. Viene anzi consentito che singoli Paesi praticino il *dumping* fiscale, normativo e salariale per attirare capitali e addirittura fungano da 'paradisi fiscali'. Capita che la stesura di rapporti sui 'beni comuni' sia affidata a grandi società private, per la buona ragione che esse sono *stakeholders* – cioè interessate al *business*. Le politiche monetarie restrittive hanno provocato disoccupazione, l'esportazione della quale nei Paesi economicamente e politicamente più deboli viene favorita da atteggiamenti neomercantilisti dei Paesi più forti. Si raccomanda la privatizzazione dei servizi pubblici. Alla riduzione delle pensioni e dei servizi sociali fanno riscontro la moderata tassazione dei profitti e delle rendite, e l'aumento della tassazione indiretta. Il principio dell'universalismo riguardo a servizi come la sanità e l'istruzione, che ovviamente presuppone la loro gestione pubblica, è stato messo in questione. La tendenza è di tagliare la spesa e privatizzare i servizi. Nel 2010 la spesa sanitaria totale (pubblica e privata) pro capite è stata di \$ 3997 in Francia e \$ 8233 negli Stati Uniti d'America (a parità di potere d'acquisto), corrispondenti all'11,7% e al 17,6% del PIL dei rispettivi Paesi. La speranza di vita alla nascita risulta, nel 2011, di 82 anni in Francia e di 79 negli USA. La quota della spesa governativa sul totale è stata, nel 2010, del 76,9% in Francia e del 48,2% negli Stati Uniti (World Health Organization 2013). Dunque, negli USA, rispetto alla Francia, profitti e rendite di privati che operano a vario titolo nel settore sanitario assorbono una quota molto maggiore del PIL, mentre esiste una grande disuguaglianza fra cittadini ben assicurati e i circa 80 milioni di cittadini (!?) non assicurati o sotto-assicurati. Soprattutto su questi ultimi gravano i tre anni di speranza di vita in meno rispetto alla Francia. Dobbiamo anche in questo caso seguire l'esempio americano?

La disoccupazione, pur essendo un problema sistemico, che riguarda almeno 30 milioni di persone nell'UE, tende ad essere affrontata non globalmente, a livello di politica macroeconomica, bensì con politiche di 'attivazione' e di '*workfare*' rivolte ai singoli individui, in concorrenza l'uno con l'altro. La contrattazione collettiva va dileguandosi. La 'flessibilizzazione' del mercato del lavoro, che vuol dire paghe più basse, meno diritti e meno sicurezza per i lavoratori, viene presentata, contro ogni evidenza empirica, come la soluzione per aumentare gli occupati e uscire dalla crisi.

Da ogni punto di vista, insomma, si ritorna alla fiducia nel mercato, che era anacronistica già più di un secolo fa. Oggi lo è a maggior ragione, data l'influenza sempre più diretta e determinante del grande potere economico non solo sui mercati, ma anche sulla politica. Eppure, si tende a privatizzare, anche attività che costituiscono monopoli naturali, anche i beni comuni, le *public utilities*, la formazione e l'assistenza (sanitaria e sociale) (vedi ad es. Frangakis et al. 2010).

Tutto ciò corrisponde al credo neoliberale e alla convenienza delle gran-

di organizzazioni industriali e finanziarie. I risultati sono, oltre alla tendenza depressiva, l'aumento della disuguaglianza, lo smantellamento delle riforme sociali conquistate dai lavoratori e l'accentuarsi di una struttura gerarchica sia nel mercato sia fra gli Stati membri dell'Unione. Le politiche neoliberali finiscono per compromettere la libertà degli individui. Perfino la sovranità popolare attraverso il Parlamento, conquistata dalle rivoluzioni borghesi, viene minata dal Fiscal Compact concordato il 30 gennaio 2012, e in particolare dall'inserimento nella Costituzione dell'obbligo del bilancio in pareggio.

Il neoliberismo è stato il modo in cui la classe dominante ha risolto a suo modo la crisi politica ed economica degli anni Settanta. Essa ha riconquistato tutto il potere, a scapito della democrazia, e ha risolto – provvisoriamente e per un'élite ristretta – le difficoltà dovute alla sovraccumulazione. La soluzione politica ha reso possibile quella economica, la quale a sua volta, minando ogni resistenza e imponendosi come necessità naturale, ha reso invulnerabile il potere. La nuova economia è stata basata sulla svalutazione della forza lavoro, in primo luogo, e sulla ricerca di nuovi campi d'investimento: accanto a quelli sottratti alla gestione pubblica, citati qui sopra, ci sono l'immane sviluppo dell'attività finanziaria, l'accaparramento di terreni e risorse naturali, la mercificazione di nuovi aspetti della vita individuale e sociale. La caratteristica dei nuovi tipi d'investimento è che producono rendita accanto al profitto, nella misura in cui implicano posizioni di monopolio o, come la speculazione finanziaria, si appropriano di valore che è prodotto da altre attività. Come scrive David Harvey (2005, p. 159), il principale risultato del neoliberismo è stato di «trasferire piuttosto che creare reddito e ricchezza»: un'«accumulazione mediante espropriazione». L'intervento statale è stato riqualificato a questo fine. In altri tempi, John K. Galbraith (1973) aveva illustrato l'opposizione fra un'economia basata sui piani privati, del grande business principalmente, e un'economia che avrebbe dovuto, invece, essere sempre più indirizzata secondo «finalità pubbliche». L'attuale ideologia di mercato implica non tanto la riduzione quanto l'assoggettamento dell'intervento statale alle esigenze dell'accumulazione neoliberista: una politica sempre più «privatizzata», capace di garantire la libertà (di mercato) agendo autoritariamente contro l'eguaglianza e l'autodeterminazione (Lösch 2008, pp. 221-222). Lo scopo è un'efficace «predazione» a favore di una ristretta «classe agiata» (Galbraith 2008). Una piccola ma potente minoranza, secondo James Galbraith, cerca di «controllare lo Stato sia per impedire il perseguimento di finalità pubbliche sia per invadere i campi di attività costituiti in passato secondo finalità pubbliche» (Galbraith 2008, p. 131). Il controllo viene esercitato – ancora più facilmente, data la loro natura tecnocratica – anche sugli enti internazionali (come il Fondo Monetario Internazionale o l'Unione Europea).

Che cosa implica questa situazione riguardo alla cittadinanza, ai diritti

che la definiscono e alla sua realtà effettiva? Qualche conclusione o almeno suggerimenti per ulteriori ricerche si possono trarre dalle seguenti, sommarie indicazioni:

- a) La diseguaglianza è aumentata. Secondo l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico la quota del reddito nazionale che va ai lavoratori dipendenti è diminuita in media del 10% dalla seconda metà degli anni Settanta al 2007 (in Italia, dal 68% al 53%) (OCDE 2008, p. 38). In seguito, la crisi ha accentuato questa tendenza (OECD 2011).
- b) Difficili da misurare, ma evidenti, sono gli aspetti non economici della diseguaglianza. Essi hanno a che fare con le «*capabilities*» (Sen): con le possibilità effettivamente date agli individui, con la loro libertà, con il loro status di cittadini. La decadenza della democrazia comporta quella dei diritti civili e politici che la costituiscono. La riduzione dei diritti sociali è a sua volta causa ed effetto dell'aggravarsi di tale decadenza. Abbiamo visto che Castel parla al riguardo di un ritorno all'esclusione sociale. La diffusione della mentalità individualistica e in particolare l'attacco contro le politiche sociali universalistiche portano nella stessa direzione. Nel Regno Unito la riduzione del welfare per le classi medie viene motivata con l'affermazione che si tratta di «persone che mungono il sistema» (Fraser, Gordon 1992). Negli Stati Uniti è diffusa anche fra coloro che non sono affatto ricchi la contrarietà al finanziamento mediante proventi fiscali di servizi a favore di poveri «che non se li meritano» (*undeserving*).
- c) La crisi provoca povertà a causa della disoccupazione, dell'aumento della diseguaglianza e dell'ulteriore riduzione della spesa sociale. L'immiserimento è anche morale. E il diritto all'informazione e ad esercitare la «razionalità sostanziale» subisce le conseguenze negative dell'esigenza dell'élite dominante di rafforzare il controllo sociale, anche giovandosi del conformismo delle organizzazioni politiche reputate progressiste. La difficoltà di vivere, unita a quella di reagire intelligentemente ed efficacemente per soluzioni alternative, tende ad alimentare l'adesione a movimenti populistici, xenofobi, razzisti. La diffusione di questo atteggiamento autolesionista, dimostrata dal successo di partiti di estrema destra in diversi Paesi europei, mette a rischio le istituzioni democratiche e quindi i diritti civili e politici.
- d) Mentre i diritti sociali vengono ridotti o deformati, i «predatori» acquisiscono diritti nuovi e più favorevoli. La «deregolamentazione» e la privatizzazione hanno lasciato sempre più indifeso dallo sfruttamento 'di mercato' quelle che Polanyi chiama «merci fittizie»: il lavoro, la terra, la moneta. Si è affermata inoltre, a partire dal 1980 negli Stati Uniti, la tendenza a mercificare anche aspetti della conoscenza prima considerati beni comuni. La legislazione sui brevetti e la proprietà intellettuale è divenuta più permissiva ed è stata estesa a nuovi campi,

fino a rendere brevettabili non solo le invenzioni, ma anche le scoperte delle scienze naturali, che finora restavano di dominio pubblico, bene comune.

L'UE e gli USA hanno avviato nei primi mesi del 2013 negoziati per un trattato chiamato *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, che dovrebbe armonizzare – cioè, generalmente, rendere meno restrittive – le norme riguardanti l'agricoltura, la sicurezza alimentare, gli standard tecnici dei prodotti, i servizi finanziari, la protezione della proprietà intellettuale e gli appalti pubblici. Gli investimenti, inoltre, dovrebbero essere ulteriormente liberalizzati e protetti. Infine, le grandi compagnie sovranazionali verrebbero risarcite, in caso di norme di singoli Stati a loro non favorevoli, a giudizio di una corte internazionale che potrebbe ridursi a una commissione arbitrale composta da avvocati. Qui è chiaro che il diritto dei cittadini alla protezione della loro salute, del loro lavoro e della loro terra rischia di essere ulteriormente ridotto a favore del diritto degli investitori (<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/> [2014-10-08]; Bizzarri 2013).

In un rapporto della banca JP Morgan (2013) sull'UE si auspica che le Costituzioni che «mostrano forti influenze socialiste», quelle dei Paesi «periferici» in particolare, vengano modificate per rendere gli esecutivi più forti e quindi facilitare riforme che diminuiscano «la protezione dei diritti dei lavoratori». Vengono messi in questione, dunque, da una banca privata, i diritti sociali ed economici, non solo al livello delle norme più specifiche, ma anche a quello del loro fondamento costituzionale.

Bibliografia

- Bentham, Jeremy [1780] (2001). «An Introduction to the Principles of Morals and Legislation». In: Bentham, Jeremy, *Selected Writings on Utilitarianism*. Ware (Hertfordshire): Wordsworth Editions, pp. 75-309.
- Beveridge, William Henry (1942). *Social Insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationery Office.
- Beveridge, William Henry (1944). *Full Employment in a Free Society*. London: George Allen & Unwin.
- Bizzarri, Kim (2013). *A Brave New Transatlantic Partnership*. Brussels: Seattle to Brussels Network (S2B).
- Burchardt, Frank Adolph et al. (1944). *The Economics of Full Employment*. Oxford: Basil Blackwell.
- Caffè, Federico (1990). *La solitudine del riformista*. Torino: Bollati Boringhieri, pp. 26-28.
- Cangiani, Michele (2010). «From Menger to Polanyi: The Institutional Way». In: H. Hagemann et al. (eds.), *Austrian Economics in Transition*. Houndmills (UK): Palgrave Macmillan, pp. 138-153.

- Carr, Edward Hallett (1942). *Conditions of Peace*. London: Macmillan.
- Castel, Robert (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- Castel, Robert (2004). *L'insicurezza sociale*. Torino: Einaudi.
- Cole, George Douglas Howard (1920). *Guild Socialism Re-Stated*. London: Parsons.
- Ferrajoli, Luigi (1994). «Dai diritti del cittadino ai diritti della persona». In: Zolo, Danilo (a cura di), *La cittadinanza: Appartenenza, identità, diritti*. Roma-Bari: Laterza, pp. 263-292.
- Frangakis, Marica et al. (a cura di) (2010). *Privatisation against the European Social Model*. London: Macmillan.
- Fraser, Nancy; Gordon, Linda (1992). «Contract versus Charity: Why Is There No Social Citizenship in the United States?». *Socialist Review*, 22, pp. 45-65.
- Galbraith, James Kenneth (2008). *The Predator State*. New York: Free Press.
- Galbraith, John Kenneth (1973). *Economics and the Public Purpose*. Boston: Houghton Mifflin.
- Gallino, Luciano (2012). *La lotta di classe dopo la lotta di classe*. Roma-Bari: Laterza.
- Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, Friedrich (1944). *The Road to Serfdom*. London: Routledge.
- Hirschman, Albert Otto (1977). *The Passions and the Interests: Political Arguments For Capitalism Before Its Triumph*. Princeton (NJ): Princeton University Press. Trad. it.: *Le passioni e gli interessi*. Milano: Feltrinelli, 2011.
- Hobson, John Atkinson (1919). *Democracy after the War*. London: George Allen & Unwin.
- J.P. Morgan (2013). «The Euro area adjustment: About halfway there». *Europe Economic Research*, 28, May.
- Kalecki, Michal (1943). «Political Aspects of Full Employment». *Political Quarterly*, 14, pp. 322-331.
- Keynes, John Maynard [1926] (1968). «La fine del 'laissez faire'». In: Keynes, John Maynard, *Esortazioni e profezie*. Milano: Il Saggiatore, pp. 240-247.
- Keynes, John Maynard [1930] (1968). «Prospettive economiche per i nostri nipoti». In: Keynes, John Maynard, *Esortazioni e profezie*. Milano: Il Saggiatore, pp. 273-283.
- Keynes, John Maynard [1939] (1972). «Democracy and Efficiency». In: Keynes, John Maynard, *Collected Writings*, vol. 21. London & Basingstoke: Macmillan.
- Laski, Harold Joseph (1933). *Democracy in Crisis*. London: George Allen & Unwin.
- Lindblom, Charles Edward (2001). *The Market System*. New Haven & London: Yale University Press.

- Lindblom, Charles Edward; Woodhouse, Edward (1993). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall.
- Lösch, Bettina (2008). «Die neoliberale Hegemonie als Gefahr für die Demokratie». In: Butterwegge, Cristoph et al. (hrsg.), *Kritik des Neoliberalismus*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 221-283.
- Löwe, Adolf (1935). *Economics and Sociology*. London: George Allen & Unwin.
- Löwe, Adolph (1988). *Has Freedom a Future?*. New York: Westport; London: Praeger.
- Lynd, Robert Staughton [1939] (1964). *Knowledge for What?*. New York: Grove Press.
- Macpherson, Crawford Brough (1987). *The Rise and Fall of Economic Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Mannheim, Karl (1940). *Man and Society in an Age of Reconstruction*. London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co. Trad. it.: *L'uomo e la società in un'età di ricostruzione*. Milano: Edizioni di Comunità, 1959, pp. 39; 43; 342.
- Mannheim, Karl (1943). *Diagnosis of Our Time*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Marshall, Thomas Humphrey [1950]. «Citizenship and Social Class». In: Marshall, Thomas Humphrey; Bottomore, Thomas Burton (eds.), *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press. Trad. it.: *Cittadinanza e classe sociale*. A cura di S. Mezzadra. Roma-Bari: Laterza, 2002.
- Neurath, Otto (1942). «International Planning for Freedom». *The New Commonwealth Quarterly*.
- O'Connor, James (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St Martin Press.
- OCDE (2008). *Croissance et inégalité: Distribution des revenus et pauvreté dans les Pays de l'Ocde*. Paris.
- OECD Forum on tackling inequalities (2011). *Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives it and How Can Policy Tackle it?*. Paris: OECD. Disponibile all'indirizzo <http://www.oecd.org/social/soc/47723414.pdf> (2014-03-15).
- Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation*. New York: Holt, Rinehart & Winston. Trad. it.: *La grande trasformazione*. Torino: Einaudi, 2000.
- Polanyi, Karl (1945). «Universal Capitalism or Regional Planning?». *The London Quarterly of World Affairs*, January, pp. 1-6. Trad. it. *Capitalismo universale o pianificazione regionale?*. In: Polanyi, Karl, *La libertà in una società complessa*. A cura di A. Salsano. Torino: Bollati Boringhieri, 1987, pp. 141-150.
- Polanyi, Karl (1947). «Our Obsolete Market Mentality». *Commentary*, 3. Trad. it.: «La nostra obsoleta mentalità di mercato». In: Dalton, George (a cura di), *Economie primitive, arcaiche e moderne*. Torino: Einaudi, 1980, pp. 58-75.

- Polanyi, Karl (1983). *La sussistenza dell'uomo*. Torino, Einaudi. Trad. di: Polanyi, Karl, *The Livelihood of Man*. A cura di H.W. Pearson. New York: Academic Press, 1977.
- Robinson, Joan (1965). «Kalecki and Keynes». In: Robinson, Joan, *Collected Economic Papers*, vol. 3. Oxford: Basil Blackwell, pp. 92-99.
- Rodotà, Stefano. (1994). «Cittadinanza: una postfazione». In: Zolo, Danilo (a cura di), *La cittadinanza: Appartenenza, identità, diritti*. Roma-Bari: Laterza, pp. 293-322.
- Roosevelt, Franklin Delano (1938). *Message to Congress on Curbing Monopolies*, 29 April. Disponibile all'indirizzo <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=15637> (2014-10-10).
- Roosevelt, Franklin Delano (1944). *State of the Union Message to Congress*, 11 January. Disponibile all'indirizzo <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16518> (2014-10-10).
- Schumpeter, Joseph Alois (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, Harper & Brothers.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Veblen, Thorstein [1901] (1994). «Industrial and Pecuniary Employments». In: *The Place of Science in Modern Civilisation*, London: Routledge; Thoemmes Press, p. 299.
- Weber, Max (1965). *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*. Firenze: Sansoni.
- Weber, Max (1980). *Economia e società*, vol. 1. Milano: Ediz. di Comunità.
- World Health Organization (2013). *World Health Statistics*.

Cittadinanza sociale e postdemocrazia

Dino Costantini

Abstract The consumption of the welfare compromise – and of its political correlate configuration, party democracy – has led to the present crisis of social citizenship, and to the emergence of a new political paradigm that has been named 'postdemocratic'. This paradigm coincides with the hegemony of a cynic proceduralism – inspired by Schumpeter's definition of democracy as a method of selection of political elites – that reduces democracy to the presence of free elections. Despite the pretensions of neoliberal thought, this re-configuration is not natural, nor definitive. Remembering how the neoliberal paradigm has gained its hegemony eroding the welfare compromise, the article historicizes and politicizes the meaning of present democratic institutions, suggesting that the history of democracy has not come to its end. As an historically determined concept, democracy is – and will always be – the contingent result of social and political struggles, past and to come.

Sommario 1. L'equivoco democratico. – 2. La democrazia del welfare. – 3. La democrazia dei partiti. – 4. La crisi degli anni Settanta. – 5. Il riduzionismo democratico schumpeteriano. – 6. La postdemocrazia. – 7. Conclusione.

1 L'equivoco democratico

Nel 1992, all'indomani della fine dell'Unione Sovietica, Francis Fukuyama celebrava con un fortunato volume, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, quello che a suo avviso costituiva il definitivo trionfo globale della democrazia. Secondo Fukuyama la caduta dell'unica alternativa sistemica globale alla democrazia di stampo occidentale sanciva addirittura «la fine della storia in quanto tale: ovverosia il momento finale dell'evoluzione ideologica dell'umanità intera e l'universalizzazione della democrazia liberale come forma ultima di governo umano» (Fukuyama 1992).

Per quanto il numero delle democrazie sia indubbiamente aumentato negli ultimi venti anni, l'universalizzazione della democrazia non è stata così completa quanto lo suggeriscono le parole di Fukuyama (Grassi 2008; Grilli di Cortona 2009; Morlino 2003; Huntington 1993; Linz-Stepan 2011). Secondo il report di Freedom House (2013) che dal 1972 viene pubblicato annualmente per 'misurare' la salute della democrazia nel mondo, il numero delle 'democrazie elettorali' non supererebbe nel 2012 le 118 unità. Pur essendo significativamente aumentato rispetto al 1989 quando ammontava a 69, la democrazia non si sarebbe dunque ancora **universalizzata**.¹

1 «The survey, which includes both analytical reports and numerical ratings, measures freedom according to two broad categories: political rights and civil liberties. Political rights ratings are based on an evaluation of three subcategories: electoral process, political

Non solo, ma se con Fukuyama ci volgiamo a considerare il tema della cosiddetta «evoluzione ideologica dell'umanità», non potremo accontentarci di verificare il numero delle democrazie elettorali, ma ci dovremo preoccupare di quantificare quelle che Freedom House definisce le *Free countries* ossia quei Paesi che oltre a contemplare elezioni libere e plurali, praticano anche un effettivo rispetto delle libertà civili. Ovviamente il numero delle democrazie liberali è inferiore a quello delle democrazie elettorali. Anch'esso sarebbe comunque aumentato passando dalle 44 del 1972 (29% dei 151 Paesi presi in esame) alle 90 del 2012 (46% dei 195 Paesi presi in esame, nei quali abita il 43% della popolazione globale, ossia circa 3 miliardi di persone); il numero dei Paesi illiberali (*Not free*) sarebbe contestualmente diminuito nello stesso lasso di tempo da 69 (46% dei Paesi) a 47 (24% dei Paesi e 34% della popolazione mondiale).

Accettando una definizione ancor più selettiva – poiché costruita non solo sull'analisi delle istituzioni politiche e delle libertà civili, ma anche della partecipazione e della cultura politica – come quella del *Democracy Index* prodotto dall'Economist (Economist Intelligence Unit 2013), solo 25 Paesi (corrispondenti all'11,3% della popolazione dei 167 Paesi indagati) meriterebbero di essere riconosciuti come *Full democracies*. Anche sommando a questo numero quello delle 54 *Flawed democracies* del cui gruppo il nostro Paese fa parte (corrispondenti al 37,2% della popolazione del campione indagato), dovremmo ammettere che la democrazia si sarebbe realizzata in meno della metà dei Paesi del mondo e che, escludendo la Cina, sarebbe effettiva per meno di metà della popolazione mondiale.²

Quali che siano i parametri adottati, comunque, il più recente trend comunemente riconosciuto da questo genere di inchieste è quello di una stagnazione nell'espansione, se non di una tendenza al regresso numerico

pluralism and participation, and functioning of government. Civil liberties ratings are based on an evaluation of four subcategories: freedom of expression and belief, associational and organizational rights, rule of law, and personal autonomy and individual rights». Nel 1989 i Paesi presi in considerazione erano 167, nel 2012 195 (Freedom House 2013)

2 «The index provides a snapshot of the state of democracy worldwide for 165 independent States and two territories – this covers almost the entire population of the world and the vast majority of the world's states (micro states are excluded). The Democracy index is based on five categories: electoral process and pluralism; civil liberties; the functioning of government; political participation; and political culture. Countries are placed within one of four types of regimes: full democracies; flawed democracies; hybrid regimes; and authoritarian regimes. Free and fair elections and civil liberties are necessary conditions for democracy, but they are unlikely to be sufficient for a full and consolidated democracy if unaccompanied by transparent and at least minimally efficient government, sufficient political participation and a supportive democratic political culture». Trentasette Paesi avrebbero un regime ibrido, cinquantadue un governo autoritario. Il metodo impiegato nella produzione di una definizione di democrazia volutamente più *thick* di quella di Freedom House – ma non tanto da includere tra i propri parametri il benessere economico e sociale – è ampiamente discusso nel report (Economist Intelligence Unit 2013).

e qualitativo delle democrazie *pleno jure*.³ L'ultimo Rapporto di Freedom House nota ad esempio che, per quanto il numero delle nazioni **libere** sia aumentato di tre unità rispetto all'anno precedente, il numero delle nazioni nelle quali la condizione democratica ha subito un declino sorpassa per il settimo anno consecutivo – ossia costantemente dal 2005 in poi – quello delle nazioni nelle quali si sono registrati dei 'progressi'. L'impasse della democrazia si riflette anche nei significativi titoli degli ultimi rapporti dell'Economist: il preoccupato *Democracy under stress* del 2012 è stato confermato dal *Democracy at a standstill* dell'ultima edizione. Secondo l'analisi dell'Economist Intelligence Unit, più attenta rispetto a Freedom House al tema della qualità della vita democratica, la crisi delle istituzioni politiche democratiche è particolarmente evidente proprio in quei Paesi che negli ultimi due o tre secoli sono stati gli alfieri mondiali della riscossa democratica, a partire dalla Gran Bretagna e dagli Stati Uniti che da quando il report ha cominciato ad essere emesso si piazzano con continuità nei gradini inferiori della classifica dei Paesi democratici. Anche negli altri Paesi della ricca e civile Europa, tuttavia, le istituzioni democratiche non sembrano godere di ottima salute. Un sintomo particolarmente importante del *malaise* democratico è la perdita di fiducia nelle sue istituzioni politiche:

«Meno di un quinto degli Europei occidentali ha fiducia nei partiti politici e solamente un terzo ha fiducia nei governi e nei parlamenti. I livelli di fiducia nelle istituzioni sono particolarmente bassi in Europa dell'Est [...]. Meno del 10% della popolazione di questa subregione ha fiducia nei partiti politici e meno di un quinto ha fiducia nei governi e nei parlamenti» (Economist Intelligence Unit 2013) (*Democracy Index* 2012, p. 17.).

La sempre più diffusa disaffezione nei confronti delle istituzioni della democrazia prende la forma di percentuali di votanti in diminuzione, di un collasso della fiducia nell'azione dei partiti e nella credibilità dei politici e in generale di una crescente apatia politica. Questo fenomeno risulta particolarmente evidente nel nostro Paese (Revelli 2013; Ciliberto 2012; Borrelli 2011; Ferrajoli 2011; Bovero, Pazé 2010). Secondo un sondaggio realizzato nel dicembre 2012 da Demos per il quotidiano La Repubblica solamente il 6,9% degli italiani dichiara di avere fiducia nel Parlamento. Ancora minore è il numero degli italiani che hanno fiducia nei partiti: il 5,6% (Demos&Pi 2012). La sfiducia nelle istituzioni democratiche trova però forse la sua più palese evidenza nel giudizio di quel 27,2% degli italiani che ritengono che non vi siano sostanziali differenze tra un sistema democratico ed uno autoritario (Demos&Pi 2011).

Per quanto la crisi delle istituzioni democratiche europee ed occidentali sia di lungo momento (Altini 2011; Bobbio 1995; Bovero 2000; Co-

3 Secondo alcuni analisti, superata l'era della democrazia trionfante, saremmo entrati così in una fase di *democratic recession*. Cfr. Diamond 2008.

stantini 2013; Galli 2011; Goisis 1998; Mastropaolo 2011; Müller 2011; Pazé 2011; Possenti 2011), secondo gli analisti dell'*Economist* essa ha subito un'accelerazione in conseguenza alla grave crisi economica innescatasi nel 2008/2009. La crisi economica ha avuto come è noto effetti negativi sulla vita democratica di molti Paesi a partire da quelli che più direttamente ne sono stati toccati come Grecia, Portogallo, Irlanda, Spagna e Italia.⁴ I governi nazionali, progressivamente esautorati in competenze sempre più ampie dalla logica transnazionale dei movimenti di capitali (Arrighi 2010; Beck 1997; Crouch 2012; Gallino 2000, 2011; Zolo 2004), si sono dimostrati incapaci di reagire efficacemente alla crisi. Ciò ha indebolito fortemente le istituzioni democratiche liberali, come dimostrano con evidenza gli esperimenti tecnocratici condotti in Grecia ed in Italia.

Il quadro può essere completato ricordando la crescente diffusione di movimenti politici populistici o razzisti che – come testimoniato eloquentemente dai risultati delle ultime elezioni europee del maggio 2014⁵ – sembrano ormai a un passo dall'assumere forza sufficiente per poter contestare apertamente la democrazia anche nei suoi fondamenti ideologico-formali (Burgio 2010; Mastropaolo 2005; Milza 2005; Scaliati 2008).

Considerazioni ancora più radicali hanno condotto alcuni commentatori a descrivere la nostra epoca e le nostre istituzioni politiche come postdemocratiche (Crouch 2003; Mastropaolo 1996, 2001; Todd 2008). Secondo queste letture le istituzioni democratiche si sarebbero nel corso degli ultimi decenni progressivamente svuotate dei contenuti che nel tempo avevano faticosamente conquistato. Questo svuotamento sarebbe stato così efficace da produrre un nuovo regime politico caratterizzato dalla conservazione di alcune istituzioni tipiche del sistema politico democratico da esso soppiantato, ed in particolare di 'libere' elezioni politiche. Tuttavia la lotta elettorale postdemocratica, confermando le analisi prodotte nel 1967 da Guy Debord in *La société du spectacle* (e poi integrate dai *Commentaires sur la société du spectacle* del 1988; Debord 1992), apparirebbe sempre meno come espressione di bisogni e di interessi sociali conflittuali, e sempre più come uno spettacolo autoreferenziale, condotto e diretto da gruppi ristretti e rivali di esperti della comunicazione il cui scopo primario non è la realizzazione di alcuna idea del bene comune, ma il mero prevalere nella lotta elettorale (Bovero 2000; Ferrajoli 2011; Salvadori 2009; Mastro-

4 È tuttavia significativo notare che secondo il *Democracy Index* anche la Francia – assieme a Grecia, Italia e Portogallo – ha perso dopo il 2008 lo status di *full democracy*.

5 Il Front National di Marie Le Pen è risultato il primo partito in Francia con circa il 24,86% dei voti; in Gran Bretagna il primo partito è l'United Kingdom Independence Party di Nigel Farage con il 26,77%; in Danimarca ha trionfato lo xenofobo Dansk Volkeparti con il 26.6%. In Austria il partito di ultradestra di Andrea Moelzer (FPOE) è arrivato al 20,5%, i neofascisti di Jobbik in Ungheria al 14,67%. Risultati importanti per l'ultradestra si sono avuti in molti altri Paesi, in particolare dell'Est europeo.

paolo 2011). Gli attori principali di questo meccanismo spettacolare – che intrattiene il pubblico fissandone l'attenzione sui propri irreali conflitti ottenendo in questo modo il consenso necessario a confermarne la reale subordinazione – sono i nuovi partiti postdemocratici, sul cui ruolo avremo modo di tornare più avanti, e le élite economiche al cui servizio essi finiscono per porsi. Quello che qui conta è che la riduzione spettacolare del confronto politico finisce per relegare i cittadini in un ruolo passivo ed apatico, alimentando potentemente la diffusa percezione di crisi – una percezione di impotenza, di inanità, di corruzione diffusa ... – che colpisce le istituzioni democratiche nel loro complesso.

Una simile diversità di toni e di conclusioni nell'analisi, che può spaziare dalla celebrazione del trionfo democratico alla dichiarazione della fine del suo ciclo storico, nasconde un equivoco che va chiarito. È evidente infatti che i diversi punti di vista qui rapidamente passati in rassegna non condividono una medesima definizione di democrazia.⁶

Nelle pagine che seguono prenderò in esame questa equivocità, che proverò a leggere non solo come il naturale sedimento di una storia lunga e complessa, ma anche come il frutto storico e mutevole di un profondo ed ineshausto conflitto, la cui posta in gioco è stata e continua ad essere esattamente la progressiva e mai conclusa risemantizzazione del concetto di democrazia. La crisi e il trionfo della democrazia si dovranno allora misurare proprio in relazione a questo conflitto e alle profonde trasformazioni sociali ed istituzionali che ne sono state assieme il motore e il risultato. Per farlo focalizzerò la mia attenzione, in particolare, sul concetto di cittadinanza democratica che di questo conflitto è una delle più preziose poste in gioco.

2 La democrazia del welfare

Il conflitto di interpretazioni intorno al quale prendono forma gli equivoci precedentemente evocati è la testimonianza di quella che si potrebbe definire una «crisi di paradigma» politico,⁷ ed in particolare della crisi del

6 Riprendendo la classica formulazione aristotelica, chiamiamo equivoci quegli oggetti che hanno in comune il nome mentre le definizioni che il nome stesso richiama sono diverse. La fluidità del concetto di democrazia non riguarda solo la teoria politica, ma gli stessi Stati che della democrazia si sono proposti in questi anni come i gendarmi internazionali. Come ha notato Irving Louis Horowitz lo stesso Dipartimento di Stato americano non possiede infatti una definizione operativa di democrazia. In questo modo «world's only superpower is rhetorically and militarily promoting a political system that remains undefined--and it is staking its credibility and treasure on that pursuit» (Horowitz 2007, p 114).

7 L'espressione, come è noto, è di Thomas Samuel Kuhn. Per Kuhn la crisi di paradigma è la fase immediatamente precedente ad una rivoluzione scientifica, un momento di transizione, nel quale un paradigma scientifico è entrato in crisi ma non si è ancora affermata universalmente una nuova scienza normale a sostituirlo. Un paradigma secondo Kuhn è un

paradigma democratico che era emerso alla fine della Seconda guerra mondiale dalle macerie di un'Europa devastata dalla crisi economica prima e dalla guerra poi. L'epoca della ricostruzione postbellica aveva portato con sé una ridefinizione epocale del concetto di democrazia che aveva coinvolto non solo le istituzioni direttamente politiche ma aveva innescato anche un processo di progressiva trasformazione dei contenuti della cittadinanza democratica, conducendo alla nascita di una nuova forma di democrazia che è stata definita in molti modi: democrazia del welfare o del benessere, democrazia progressiva o sociale, democrazia costituzionale o dei partiti.

Al di là delle possibili aggettivazioni, il nuovo paradigma aveva al suo centro una nuova concezione del **legame di cittadinanza**, cui dava una definizione sensibilmente più ampia di quella che aveva dominato la scena politica sino a quel momento. Secondo questa concezione la pienezza della formula democratica coincide non solo e semplicemente con la tutela dei diritti civili e la piena estensione di quelli politici, ma con la protezione di un importante pacchetto di diritti sociali (D'Alessandro 2006; Costa 1999-2001, 2005; Zolo 1994; Bobbio 1990; Marshall 1950).

Questa nuova concezione della democrazia si era resa necessaria a partire dall'usura che le lotte operaie avevano prodotto nel paradigma precedentemente dominante, quello del liberalismo ottocentesco. Il paradigma democratico liberale era stato oggetto di una severa critica teorica già nel 1843, anno a cui risale *La questione ebraica* di Karl Marx (Marx 1843). La critica di Marx si muove denunciando il carattere **formalistico** della democrazia liberale: la formale concessione a tutti gli individui del diritto di partecipazione alla vita politica realizzava secondo Marx un'emancipazione di tipo solo nominale o **politico**, funzionando nel contempo come uno schermo dietro al quale occultare le diseguaglianze concrete che continuavano a sussistere immutate in seno alla società. In questo modo la democrazia liberale finisce per essere per Marx una democrazia inevitabilmente borghese, ossia un sistema politico volto a favorire gli interessi di tale classe sociale piuttosto che la generale **emancipazione umana**.

A un secolo di distanza dallo scritto di Marx, sulla spinta delle lotte del movimento operaio, il suffragio universale era stato conquistato in quasi tutti i Paesi europei. Le brucianti esperienze delle soluzioni autoritarie e plebiscitarie che si erano moltiplicate nell'epoca dei fascismi avevano confermato l'acutezza dell'analisi marxiana, mostrando i limiti di un'emancipazione che rimanesse su di un piano meramente formale (Polanyi 1944; Losurdo 1993). La grande crisi economica scatenatasi a seguito del crollo di Wall Street nel 1929, l'esperienza del nazifascismo e la tragedia della guerra avevano infine convinto parti importanti della borghesia europea

insieme di teorie, leggi e strumenti che definiscono una tradizione di ricerca le cui teorie sono in un dato momento universalmente condivise dalla comunità scientifica (Kuhn 1962).

della necessità di una rivisitazione delle forme, dei contenuti e delle finalità delle istituzioni democratiche. Questo processo è stato reso improcrastinabile dalla concorrenza dei sistemi socialisti, producendo una repentina trasformazione delle forme della politica che ha superato di un balzo le principali perplessità che il liberalismo classico aveva sino ad allora conservato nei confronti dell'interventismo economico dello Stato e della sua funzione perequativa della disegualianza sociale.

La nuova concezione della cittadinanza che emerge in questo periodo – l'idea della cittadinanza sociale, appunto – si appoggia su un modo nuovo di concepire il ruolo dello Stato in economia. L'esperienza americana del New Deal, l'influenza crescente della riflessione economica di John Maynard Keynes, il rapporto Beveridge e l'attuazione dei suoi indirizzi resa possibile dalla vittoria laburista nelle elezioni inglesi del 1945, avevano sancito il superamento dell'ortodossia liberale anche dal punto di vista economico (Conti-Silei 2013; De Boni 2007-2009; Girotti 1998). La capacità di autoregolazione dei mercati non bastava più a garantire le condizioni di vita delle masse dei cittadini. Era giunto il momento per lo Stato di assumere compiti istituzionali nuovi: diversamente dagli Stati liberali ottocenteschi che predicavano l'astensione dello Stato dal gioco economico – ossia il mantenimento delle istituzioni democratiche su di un livello programmaticamente formale –, le democrazie postbelliche si propongono di **difendere la società** dalle conseguenze più perniciose dell'integrazione socio-economica mercantile, favorendo lo sviluppo di forme di socialità alternative (Polanyi 1944). Le democrazie postbelliche iniziano così ad intervenire attivamente nell'economia, attraverso la programmazione, il sostegno agli investimenti e quello al reddito, oltre che con la partecipazione diretta alla produzione attraverso la creazione di imprese pubbliche. L'intervento statale si esplica sui piani più differenti: sanitario, scolastico, lavorativo, assistenziale ecc. In questo modo il legame di cittadinanza – come la ricostruzione di Thomas H. Marshall mostra nel modo più esemplare (Marshall 1950)⁸ –, si viene a riempire di **sostanza** legandosi ad un pacchetto di diritti che si fa via via sempre più ampio: oltre a continuare a difendere i diritti civili cari alla tradizione liberale e ad impegnarsi a generalizzare i diritti politici che erano stati il frutto dell'evoluzione storica ottocentesca della democrazia dei moderni, gli Stati riempiono l'involucro formale della

8 La visione 'evoluzionistica' di Marshall è ricalcata sull'esperienza storica e sociologica inglese. La progressione rilevata da Marshall (prima i diritti civili, poi quelli politici e infine quelli sociali) non descrive altrettanto bene il caso tedesco (dove lo 'Stato assistenziale' ha preceduto il suffragio universale) o il caso francese (in cui diritti civili, politici e sociali comparvero simultaneamente assieme già all'epoca della Rivoluzione) (Bottomore 1992; Zincone 1992). Secondo Thomas Casadei la prima teorizzazione dei diritti sociali risalirebbe a Thomas Paine (Casadei 2012).

democrazia di **diritti sociali** concretamente esigibili.⁹ Nasce così il *welfare state*, nel quale la democrazia formale di stampo liberale si ibrida con la democrazia sostanziale di ispirazione socialista, realizzando un compromesso che garantirà per trent'anni – che in Francia sono ricordati come i *trente glorieuses* – crescita, occupazione e condizioni di benessere crescente per le popolazioni delle democrazie occidentali.

3 La democrazia dei partiti

La democrazia postbellica è stata definita anche come **democrazia dei partiti**. Anche in questo caso la definizione allude ad un mutamento di paradigma. Le istituzioni rappresentative ottocentesche di stampo liberale non conoscevano infatti nulla di simile a ciò che diventano i partiti nella democrazia novecentesca. Per come era immaginata dal liberalismo classico, la funzione rappresentativa dei parlamenti si esplicava nell'elezione di deputati che **agissero al posto** del popolo, un popolo che non **poteva né voleva** prendere direttamente l'iniziativa politica.¹⁰ Diversamente da quanto accadrà nella democrazia dei partiti, i deputati dei parlamenti liberali ottocenteschi non erano considerati istituzionalmente come i rappresentanti di particolari gruppi sociali o politici, ma – come aveva insegnato Sièyes (Sièyes 1789) – del popolo nella sua unità. Come tali essi dovevano essere protetti nella libertà e indipendenza delle proprie decisioni dall'influenza

9 È ciò a cui allude, come è noto, l'articolo 3 della nostra Costituzione, che dopo aver ricordato il principio di eguaglianza ci tiene a precisare che questo principio non deve essere inteso in senso soltanto **formale**: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

10 Come aveva insegnato esemplarmente Benjamin Constant, la moderna democrazia rappresentativa nasce dalla consapevolezza che la democrazia di stampo antico, diretta e partecipata, non solo è impossibile – per una questione essenzialmente di dimensioni del corpo politico, come già aveva capito Rousseau (Rousseau 1762) – ma anche **indesiderabile**. Il carattere rappresentativo delle istituzioni politiche è in questo senso espressione del fatto che i cittadini delle moderne nazioni sono felici di liberarsi dei pesanti oneri legati ad un'attiva partecipazione politica, delegando la funzione politica ad un certo numero di rappresentanti. La moderna politica rappresentativa non si fonda dunque per Constant sulla partecipazione, ma proprio sul tendenziale disinteresse dei 'moderni' per la vita pubblica. Ciò conferisce loro la **libertà** – che assume in questo contesto un significato radicalmente differente da quello che aveva avuto nel mondo classico che ne legava il concetto proprio alla attiva partecipazione alla vita pubblica – di poter tornare ad occuparsi attivamente di ciò che solo davvero conta, le proprie faccende private (Constant 1819). L'intuizione qui sottesa al ragionamento di Constant è dunque che una delle caratteristiche più tipiche della democrazia dei moderni sia proprio quell'**apatia politica** che viene oggi diagnosticata come una delle sue più pericolose patologie. Ad una simile concezione classicamente liberale si rifà Jones (Jones 1954), nella sua celebre difesa delle **virtù dell'apatia**.

di qualsivoglia corpo sociale intermedio.¹¹ In una simile visione l'esistenza di partiti capaci di condizionare le decisioni politiche dei propri membri non solo era inconcepibile ma era attivamente contrastata. Secondo Carl Schmitt, uno dei più feroci critici della democrazia partitica, i partiti politici avrebbero infatti surrettiziamente introdotto all'interno dei meccanismi rappresentativi del parlamentarismo importanti elementi di democrazia diretta, elementi capaci di minare il fondamentale principio dell'unità della nazione (Schmitt 1923, 1928) che le istituzioni parlamentari erano chiamate a garantire. In una società di massa, infatti, i partiti riceverebbero dai propri elettori una sorta di mandato plebiscitario che, oltre ad imbrigliare la libertà dei rappresentanti, introdurrebbe nel contempo all'interno della politica parlamentare elementi di conflittualità tendenzialmente insanabili poiché derivanti da contrapposizioni prepolitiche.

La diagnosi di Schmitt, per quanto corrosiva, ha il limite di essere condotta tutta dal punto di vista del paradigma liberale della rappresentanza. L'avvento della democrazia dei partiti implica invece, come abbiamo detto, un completo cambio di paradigma, ovvero una sostanziale innovazione nel concetto stesso di **rappresentanza politica**. Diversamente da quanto avveniva nel quadro della concezione liberale della rappresentanza politica, nella democrazia dei partiti il rappresentante non è più «colui che agisce liberamente al posto di» (*act for*, secondo la terminologia di Pitkin: Pitkin 1967). Egli è piuttosto colui che, assomigliando o appartenendo direttamente a una precisa *parte* della popolazione, si incarica di «rendere presenti delle istanze» (*stand for*) che preesistono alla sua elezione come esigenze prepolitiche diffuse nella società. In questo modo, secondo Hans Kelsen, la rappresentanza può superare tramite la mediazione dei partiti il proprio carattere fittizio: una democrazia nella quale la rappresentanza non sia ridotta a **crassa finzione** potrà esistere «soltanto se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche» (Kelsen 1929, tr. it. p. 63) riunendosi in quelle formazioni collettive che si chiamano partiti. Per Kelsen, che sta qui ribaltando consapevolmente il paradigma liberale classico, la democrazia è dunque autentica (e la rappresentanza legittima) solo a patto che tra l'individuo e lo Stato fioriscano quei corpi intermedi contro i quali Sièyes aveva scagliato le proprie invettive.

Questa trasformazione del significato della rappresentanza è fonda-

11 Le maggiori democrazie liberali si dotarono così di regole atte a escludere che i rappresentanti potessero ricevere dai propri elettori qualsiasi vincolo di mandato. Il mandato obbligatorio fu descritto come un residuo del passato feudale, adatto quando i Parlamenti erano convocati a cadenze irregolari, ma inadeguato alle esigenze deliberative delle ben più continuative istituzioni parlamentari moderne che presupponevano un'ampia libertà di azione dei rappresentanti. L'idea era che un deputato costretto nei limiti di un mandato obbligatorio non avrebbe avuto più la libertà, l'autonomia e dunque anche la dignità necessarie a rappresentare in Parlamento la nazione nella sua unità - ovvero sia a **decidere in sua vece** (Pitkin 1967; Leibholz 1973).

mentale. Pur se l'affermazione dei partiti non comporta la reintroduzione di un mandato imperativo propriamente detto (come quello che era stato tipico dei Parlamenti premoderni, e che durante la Comune di Parigi viene recuperato per essere incensato da Marx: 1871), essa comporta nondimeno un controllo permanente dell'attività dei deputati da parte della 'società': da parte cioè dei gruppi di elettori organizzati e costituitisi in partiti politici. Il controllo esercitato da questi gruppi modifica l'intera relazione rappresentanti/rappresentati e dunque anche la relazione tra istituzioni e pubblica opinione. Certo, le divisioni della pubblica opinione avevano anche in età liberale un'influenza politica: essa tuttavia era rigidamente indiretta, confinata com'era al di fuori del gioco parlamentare (Habermas 1962). Con l'avvento dei partiti i Parlamenti si aprono **direttamente** alle pubbliche opinioni e ai loro conflitti che iniziano a premere con inaudita efficacia sul gioco parlamentare, modificandone la natura.¹² La **rappresentatività** di un Parlamento si comincia a calcolare qui sulla base di un principio nuovo: il principio di **somiglianza tra rappresentanti e rappresentati**. Un tale principio non ha alcuna continuità con il principio della libera rappresentanza liberale: il Parlamento liberale non sentiva di dover essere lo **specchio** di alcuna società a sé esterna, né di dover rappresentare i suoi molteplici e conflittuali interessi. Esso rappresentava il popolo solo in quanto agiva in sua vece, non in quanto forniva ad esso la possibilità di un'espressione mimetica della sua interna pluralità.

La storia politica europea del XIX secolo era stata segnata in profondità da una vera e propria lotta dei parlamenti borghesi contro il riconoscimento e la legalizzazione dei partiti, in particolare di quelli di ispirazione socialista. Ed in effetti fino agli inizi del XX secolo le costituzioni, i regolamenti parlamentari e le leggi dei maggiori Paesi europei non riconobbero ai partiti alcun ruolo (Leibholz 1973). È solo con l'avvento della società di massa e con la parallela emancipazione politica delle classi popolari che i partiti cominciano ad assumere il ruolo fondamentale che la democrazia postbellica ha poi tributato loro. Superata l'ebbrezza plebiscitaria dei fascismi,¹³ nelle moderne liberal-democrazie di massa fondate sul suf-

12 Secondo Rosanvallon, la diffidenza nei confronti degli organi rappresentativi li accompagna sin dalla loro origine. Il sorgere di poteri contro-istituzionali di controllo, ed in particolare del potere della pubblica opinione, sarebbe frutto di questo originario deficit di fiducia. Il carattere strutturale di questo deficit rende necessario per Rosanvallon integrare nella nostra comprensione operativa delle istituzioni democratiche anche queste forze, che egli definisce «contro-democratiche» (Rosanvallon 2006).

13 Marx aveva capito bene – e in questo la lezione del bonapartismo era stata illuminante (Marx 1852) – che la stessa concessione dei diritti politici alla totalità del popolo poteva essere sfruttata in senso conservatore, trasformandola in uno strumento di rafforzamento dei rapporti di potere e dunque delle disuguaglianze esistenti. Il bonapartismo – questa evoluzione del cesarismo adatta al contesto di una società di massa che è stata uno dei principali incubatori politici del fascismo (Gramsci 1981) – è capace di superare di un balzo

fragio universale i partiti sono divenuti così gli organi che mediano tra le diverse componenti del popolo e le istituzioni, permettendo agli interessi delle sue diverse parti di trovare nella rappresentanza politica una forma di espressione non distruttiva della propria intrinseca conflittualità (cfr. Mouffe 2000). Da questo punto di vista la riorganizzazione postbellica delle istituzioni democratiche – e dunque anche la nascita del *welfare state* e della cittadinanza sociale – è stata il frutto di un nuovo **equilibrio o compromesso** tra quelle forze sociali che attraverso i partiti avevano trovato rappresentanza parlamentare, un equilibrio all'interno del quale, per dirla con Claus Offe, «il deficit di potenza **sociale** del proletariato sarebbe stato **compensato da un vantaggio di potenza politica**» (Offe 1981, p. 77), barattando la regolazione della società e la conservazione dell'ordine con il progressivo ampliamento dei confini della cittadinanza sociale.¹⁴

4 La crisi degli anni Settanta

Questo doppio mutamento di paradigma – di introduzione di elementi di democrazia 'diretta' nei meccanismi della rappresentazione politica attraverso il medium dei partiti di massa e di progressiva sostanzializzazione del legame di cittadinanza – entra in crisi intorno alla metà degli anni Settanta. Stretta tra contestazione e crisi petrolifera, la democrazia progressiva che aveva dominato il periodo postbellico si inceppa. Da ogni dove le piovono addosso critiche feroci, che – a seconda dei presupposti ideologici – ne contestano il carattere **incompiuto** piuttosto che **eccessivo**.

Particolarmente importanti per comprendere la crisi del paradigma postbellico e le successive trasformazioni delle istituzioni politiche demo-

la caratteristica **irrequietezza** delle istituzioni parlamentari, sottomettendole al controllo di ultima istanza del leader. La primazia del leader bonapartista affonda le proprie radici nel plebiscito, ossia in quel legame che lo unisce **direttamente** al popolo e che ne legittima così 'democraticamente' l'operato. Questo tipo di legittimazione, negando ogni forma di mediazione tra individui e società differente dall'identificazione diretta della volontà della massa con quella del leader, nello stesso istante in cui si proclama fondata sulla volontà popolare, soffoca sul nascere ogni confronto ideologico e politico, risolvendo nell'unità della figura del leader tutte quelle divisioni sociali che, in quegli stessi anni, tentavano faticosamente per tramite dei partiti di ispirazione socialista di farsi largo nei parlamenti liberali. Sussunta al di sotto del dispositivo bonapartista, la concessione del suffragio universale – che pure al tempo era uno degli obiettivi fondamentali del movimento operaio – veniva scaricata così di buona parte del suo potenziale eversivo, per trasformarsi in un formidabile strumento di conferma dell'ordine politico-sociale dominante.

14 Secondo Michel Aglietta – capostipite della «scuola della regolazione» cui si deve la prima elaborazione del concetto di post-fordismo – il compromesso fordista tra il padronato e le organizzazioni dei lavoratori può essere così riassunto: «aux gestionnaires le choix concernant les méthodes de production, aux salariés une part 'des dividendes du progrès', c'est à dire des gains de productivité ainsi obtenus» (Aglietta 1976, p. 48). Per una lettura critica del compromesso welfarista si vedano: Agnoli 1967; Offe 1972; Ferrajoli- Zolo 1978.

cratiche sono le critiche di stampo conservatore che rimproverano alla democrazia sociale del *welfare state* un costo eccessivo e una tendenza all'*ingovernabilità*, corollario indesiderabile dell'eccessivo tasso di partecipazione alle sue istituzioni che essa concede ad un popolo dipinto come sempre più refrattario all'autorità e all'ordine (Crozier-Huntington-Watanuki 1975; King 1975; Mastropaolo 2011). La critica politica conservatrice si scaglia con violenza contro una situazione percepita come un **eccesso di democrazia**, chiedendo una riduzione dei confini d'esercizio delle politiche degli Stati democratici occidentali e un ripensamento delle sue forme (Rancière 2005). Si tratta di imporre allo Stato democratico da un lato di ritirarsi da quei nuovi e costosi ambiti di intervento che le democrazie welfariste del periodo postbellico avevano iniziato ad occupare; dall'altro di riformare le proprie logiche interne, mettendo un argine ai condizionamenti che provengono da una società percepita come sempre più refrattaria all'ordine.

L'opera di decostruzione dello Stato sociale che culmina nel nostro presente postdemocratico si mette in moto qui, innestandosi all'interno di un fenomeno di più ben più complessiva trasformazione della società. La crisi del paradigma democratico postbellico coincide infatti con un movimento epocale che comporta una vera rivoluzione nella struttura produttiva e nella composizione sociale dei principali Paesi occidentali, un movimento che spesso è ricordato come il passaggio dal fordismo al postfordismo. Alla base di questa trasformazione la smisurata crescita della produttività resa possibile dall'automazione che – raddoppiata nei suoi effetti dai processi di esternalizzazione del lavoro e più in generale dalla crescita dell'economia immateriale e dei servizi – scompone e frammenta l'unità della fabbrica e della società fordista (Revelli 2013; Crouch 2003; Harvey 1989). Sullo sfondo di queste mutazioni strutturali il panorama politico e sociale si complica ulteriormente per l'ingresso sulla scena di nuovi soggetti – come le donne, il movimento nero, quello ecologista ecc. – che spezzano il quadro tradizionale delle politiche di classe, costruendo le proprie rivendicazioni a partire da fattori **identitari** capaci di tagliare trasversalmente le tradizionali linee di divisione politica (Lanzillo 2005; Young 1990). L'insieme di queste trasformazioni mette in crisi la base socio-politica della democrazia welfarista, ovvero quel compromesso neocorporativo che – basandosi su di uno scambio tra rispetto dell'ordine proprietario e offerta di misure di compensazione sociale da parte dello Stato assistenziale – aveva permesso il sorgere della cittadinanza sociale. Scavalcati dalla nuova complessità della composizione sociale postfordista, i partiti di classe che nel periodo del fordismo avevano agito come rappresentanze organizzate del lavoro dipendente si trovano di fronte a importanti emorragie di consensi. La reazione è quella di assecondare un movimento percepito come ineluttabile mutando la propria forma interna e i propri scopi. Nel tentativo di trovare basi di consenso alternative a quelle tradizionali – come avvenne esemplarmente per il caso del Labour inglese, vero laboratorio delle forme

partitiche postdemocratiche – i partiti assumono una forma nuova, che si afferma poiché risponde assieme da un lato al problema di vincere la **lotta per la sopravvivenza politica** e dall'altro alle esigenze di **governabilità** che le élite conservatrici avevano espresso sin dall'inizio di questo processo.

5 Il riduzionismo democratico schumpeteriano

La nuova forma assunta dai partiti ha il suo antesignano teorico nella comprensione maggioritaria e competitiva della democrazia annunciata già negli anni 50 dal riduzionismo di matrice elitista di Joseph Schumpeter. L'economista austriaco era stato autore di un unico ma decisivo intervento sul tema della democrazia, contenuto nel volume *Capitalismo, socialismo, democrazia*. La posizione argomentata da Schumpeter appare come la prosecuzione di una lunga tradizione di pensiero nata in Italia a cavallo tra Ottocento e Novecento con autori come Mosca, Pareto e Michels, e nota appunto come elitismo (Revelli 2013; Mastropaolo 2011). Obiettivo dell'elitismo era stato quello di mostrare il carattere inevitabilmente nominalistico delle istituzioni democratiche. Mosca, capostipite di quella che non fu mai una vera scuola, aveva definito la democrazia una mera 'formula politica', una forma di pensiero superstizioso, non differente dalle credenze magiche e sovrannaturali, utile nella sua funzione legittimante ma priva di riscontro nei fatti che invariabilmente mostrano come le maggioranze organizzate (quella che Mosca chiama la **classe politica**: cfr. Mosca [1939] 1966) sono destinate a dominare le maggioranze disorganizzate.

La feroce critica cui la democrazia è sottoposta dal pensiero elitista viene ripresa da Schumpeter, che come gli elitisti vuole andare alla ricerca di una definizione realistica di democrazia. Per Schumpeter dunque si tratta di sottrarsi alla suggestione dell'ideale democratico; si tratta di liberare il campo dai **valori** e di indagare la democrazia oggettivamente, come un mero **metodo politico**,¹⁵ un semplice «strumento costituzionale per giungere a decisioni politiche – legislative ed amministrative» che non può, e soprattutto non deve mai divenire «un fine in sé» (Schumpeter 1942, tr. it. p. 231). La democrazia nulla ha a che fare con un ineffabile 'bene comune', né con un'altrettanto chimerica realizzazione della 'volontà generale'. La politica nelle condizioni democratiche del suo esercizio viene ridotta dalla teoria di Schumpeter a procedura elettorale di selezione di una élite dirigente, divenendo una semplice funzione incidentale della lotta per il potere.¹⁶

15 Per Schumpeter, «il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare» (Schumpeter 1942, tr. it. p. 257).

16 Le definizioni 'realistiche' della democrazia proposte da autori come Giovanni Sartori o Samuel Huntington (Huntington 1993; Sartori 1957, 1993) sono costruite su una simile

Da questa concezione residuale del politico ripartirà pochi anni dopo l'ancor più cinica riflessione di Anthony Downs. Per Downs – che si incarica di perfezionare l'*economic analogy* sulla quale è fondata la comprensione schumpeteriana della democrazia – lo scopo di ogni partito che partecipi al gioco elettorale democratico è solo apparentemente la realizzazione di questo o quel programma politico-sociale, e dunque la rappresentanza del proprio elettorato. In verità «l'obiettivo primario degli appartenenti ai partiti è» – invariabilmente – «quello di essere eletti» (Downs 1957, tr. it. p. 63). Così, secondo Downs, le proposte politiche concorrenti tra le quali il popolo è invitato a scegliere non sono tanto l'espressione di concorrenti propositi politico-sociali, quanto proposte strumentali ad accaparrarsi l'unica cosa che conta: il consenso elettorale. Nel realismo maggioritario e competitivo di ispirazione schumpeteriana che Downs fa proprio la politica partitica si svuota così di ogni finalità sostanziale, nonché di ogni tensione utopica e ideale, per ridursi a mero **mezzo attraverso il quale prevalere nella competizione elettorale per il potere**.¹⁷

Ogni differenza ideologica tra i partiti concorrenti diviene in questo modo del tutto secondaria rispetto allo scopo che li accomuna tutti: non tanto rappresentare e difendere la propria particolare concezione del bene sociale – e gli interessi dei propri militanti e simpatizzanti – ma trionfare nella competizione elettorale, forgiando adeguatamente la volontà degli elettori al fine di ottenerne il suffragio.

6 La postdemocrazia

Le complesse trasformazioni sociali cui sopra abbiamo accennato hanno aperto la strada alla vittoria ideologica del riduzionismo schumpeteriano che, saldandosi alla perfezione con l'imperativo della **governabilità** fatto proprio dalle élite conservatrici, ha condotto ad un nuovo cambio di paradigma. Il successo del nuovo paradigma riduzionista neoliberale ha spinto i partiti ad abbandonare progressivamente l'ancoraggio alle loro basi sociali tradizionali per tentare di massimizzare il proprio appeal su quello che si è cominciato abitualmente a definire mercato elettorale. A mano a mano che i nuovi 'partiti pigliatutto' perdevano contatto con i propri militanti, essi divenivano sempre più penetrabili dagli interessi lobbistici e sempre

riduzione. La centralità del momento elettivo è chiarissima anche nella definizione minima proposta da un autore di ispirazione assai diversa come Norberto Bobbio (Bobbio 1995), e nello stesso fortunato concetto di poliarchia sviluppato da Dahl (Dahl 1971).

17 «Su questo ragionamento si basa l'ipotesi fondamentale del nostro modello: i partiti formulano proposte politiche per vincere le elezioni; non cercano di vincere le elezioni per realizzare proposte politiche» (Downs 1957, p. 60 tr. it.).

più vulnerabili ad involuzioni di carattere cesaristico.¹⁸ Snelli e postideologici, più che gli intermediari di precise esigenze sociali sono divenuti così organismi sempre più autoreferenziali: delle mere macchine elettorali,¹⁹ condizionate – quando non controllate – dalle *lobbies* affaristiche che forniscono loro i mezzi economici ed il know-how necessari a trionfare in competizioni elettorali sempre più dispendiose e tecnicamente complesse. Secondo Bernard Manin la democrazia dei partiti si è così trasformata in una ‘democrazia del pubblico’, ovvero una democrazia nella quale il ruolo degli elettori è sempre più quello passivo di consumatori di spettacoli politici, piuttosto che di ‘autori’ dello spettacolo stesso (Manin 1996). In questa nuova configurazione del gioco politico i coreografi politici contano più dei militanti, le immagini proposte più dei contenuti, le persone più delle idee, in una regressione che deforma il concetto di democrazia sino a farlo coincidere con uno strumento cinico e formalistico di legittimazione del potere esistente.

Nel corso della loro regressione postdemocratica i partiti sono divenuti complici di un lento e progressivo **svuotamento dei contenuti della cittadinanza sociale**. Questo percorso è stato accelerato potentemente dalla cosiddetta globalizzazione, ovvero dalla sempre più pervasiva integrazione economica e culturale del mondo. Esasperando la concorrenza internazionale, la globalizzazione ha innescato anche all’interno della ricca Europa un meccanismo perverso di livellamento verso il basso di quel sistema di tutele del lavoro che si era affermato con la democrazia postbellica (Arrighi 2010; Chesnais 1997; Gallino 2000; Sassen 2002, 2008). Mentre la base sociale dei partiti di massa tradizionali si erodeva progressivamente e la loro forma si modificava, il potere delle grandi aziende che la meccanica della concorrenza internazionale costringeva a divenire globali è cresciuto a dismisura. La sempre maggiore mobilità internazionale degli investimenti è divenuta così una potente arma di ricatto che è stata ampiamente impiegata per scatenare una vera e propria ‘corsa al ribasso’ tra le nazioni tanto negli standard di tutela del lavoro, quanto nel sistema fiscale e dunque, più o meno indirettamente, nella qualità dei servizi pubblici.²⁰

18 Il leader, come il marchio per un’azienda, è un insostituibile strumento di marketing elettorale: Calise 2010; Cavalli 1981; Ciliberto 2012; Bovero 2000.

19 Anche in questo caso si tratta di un ritorno alle origini: il processo di trasformazione dei partiti in macchine era stato analizzato già ad inizio Novecento da Ostrogorski, per tramite dell’esempio americano (Ostrogorski 1903). Dal lavoro di Ostrogorski – fondamentale anche per la riflessione dell’elitista Michels (1911) – Max Weber aveva voluto trarre una profezia riguardante il futuro del politico in quanto tale (Weber 1919). La sua soluzione, come è noto, era di rimediare all’inevitabile burocratizzazione del politico che le macchine-partito avrebbero indotto attraverso il cesarismo (Weber 1918).

20 Il meccanismo è tanto semplice quanto noto. Se il regime fiscale o l’organizzazione del lavoro di un determinato luogo sono troppo onerosi, un’impresa globale può minacciare di trasferirsi altrove. Una simile minaccia rappresenta una pressione assai più efficace

Le multinazionali globali, la cui proprietà si nasconde dietro una mutevole costellazione di azionisti, i cui investimenti si spostano in continuazione, hanno una natura inafferrabile – specie riguardo alle proprie responsabilità fiscali, sociali e ambientali. Esse esercitano tuttavia sui governi una pressione pressoché irresistibile perché realizzino condizioni più favorevoli all'investimento, deregolamentando le condizioni del lavoro, abbassando i regimi di imposizione fiscale, tagliando le spese statali inutili dal punto di vista delle aziende (Crouch 2012; Strange 1996). Abbassare il costo della macchina statale significa infatti, dal punto di vista delle multinazionali, **ottimizzare** il regime fiscale di riferimento. E questo anche a costo di mettere a rischio i servizi essenziali per la cittadinanza: la sanità, l'istruzione, la previdenza sociale, ovvero l'insieme di quelle funzioni pubbliche che costituivano la sostanza della cittadinanza democratica postbellica.²¹ Il progressivo disimpegno dello Stato ha implicato dunque una tendenziale **ri-commercializzazione** dei contenuti della cittadinanza sociale democratica, seguendo un percorso che Luigi Ferrajoli ha descritto come una **decostituzionalizzazione** di quei diritti sostanziali fondamentali che le costituzioni postbelliche avevano immaginato come un sfera sopraordinata rispetto alla legislazione ordinaria, e perciò non disponibile alla discrezionalità politica (Ferrajoli 2011).

7 Conclusione

La sistematica opera di **riduzione dell'eccesso democratico** perseguita sin dagli anni Settanta dalle élite neoliberali ha modificato in profondità sia le forme della politica democratica che i suoi contenuti. L'era di intensa apatia e di profonda sfiducia nelle istituzioni politiche rappresentative che stiamo vivendo è il risultato di questo mutamento. Assediati dall'offensi-

di quella che può essere esercitata dai cittadini di quel dato Paese. Le aziende globali si impadroniscono così di fette sempre più consistenti di quel potere che sino a pochi decenni prima era gelosamente conservato dagli Stati sovrani (Strange 1996; Sassen 1998). Esse divengono capaci di condizionare le politiche delle diverse nazioni, in particolare le politiche del lavoro, quelle sociali e quelle fiscali.

21 Quello delle privatizzazioni è un meccanismo che si auto-alimenta e si auto-convalida. Spogliandosi del potere di intervento nei campi della sanità, dell'assistenza, della previdenza che aveva riempito di sostanza l'involucro della democrazia liberale, gli Stati perdono progressivamente le competenze che operando in tali settori avevano acquisito. In questo modo una sorta di idiota istituzionale (Crouch 2003), le cui mosse sono sempre mal informate e avvengono sempre in ritardo rispetto a quelle dei soggetti che agiscono nel mercato. Dal disimpegno dalle funzioni che vengono di volta in volta 'privatizzate' segue dunque un calo dell'autorità dello Stato e delle sue competenze, un calo che a sua volta alimenta il bisogno di ricorrere a consulenti privati, in un circolo vizioso che ad ogni spossessamento dell'influenza e della competenza pubblica fa corrispondere un aumento del potere delle lobby industriali e finanziarie.

va ideologica neoliberale, gli Stati hanno messo in discussione i concetti stessi di servizio pubblico e di Stato sociale, abdicando alla centralità che in epoca fordista avevano assunto nella regolazione della società e dei suoi conflitti. Come abbiamo visto, questo disimpegno non ha solo conseguenze di tipo economico e sociale: esso comporta **un mutamento profondo del significato politico della cittadinanza democratica**, un mutamento che – allo stesso modo di quello innescato dalla trasformazione postdemocratica dei partiti – sembra farne regredire il contenuto verso paradigmi prenovecenteschi.

Lo Stato presente può essere considerato irreversibile solo concedendo ciò che non deve più essere irriflessivamente concesso: che le istituzioni della democrazia elettiva di matrice neoliberale – ed in particolare la sua torsione maggioritaria, competitiva e spettacolare di ascendenza schumpeteriana – rappresentino il compimento della democrazia (Abensour 2004; Ferrajoli 2011; Galli 2011; Nancy 2008; Rancière 2005; Rosanvallon 2006; Salvadori 2009; Sousa Santos 2002). La riduzione della democrazia alle esangui forme delle attuali procedure elettorali va invece denunciato come il frutto di **un progetto politico intimamente demofobico**, che ha perseguito negli ultimi quarant'anni un sistematico attacco non solo della rappresentanza politica democratica, ma di ogni forma di rappresentanza organizzata degli interessi popolari.

Non c'è spazio qui per indagare quale futuro possa essere ancora immaginato per quelle istanze che stavano nella logica dell'istituzione della democrazia del welfare e che i partiti postdemocratici non riescono più a incanalare. Che le istituzioni rappresentative riescano a trovare il modo di dare loro nuovamente voce o che sia necessario a questo scopo immaginare istituzioni di tipo radicalmente nuovo, il primo e preliminare passo è quello di **contestare radicalmente ogni riduzione 'realistica' della democrazia alle sue presenti istituzioni elettorali**. Contrastare il riduzionismo proceduralista di matrice neoliberale è un passo necessario per contrastare la demofobia dominante, opponendosi alla sistematica distruzione di quegli elementi propriamente democratici che le lotte politiche e sociali avevano iniziato ad introdurre nell'architettura dello Stato moderno. Per farlo, si tratterà di sottrarre la democrazia ad ogni pretesa 'normalizzazione' del suo contenuto. Il concetto di democrazia non può essere in nessun modo assunto come un dato: esso, al contrario, rappresenta e deve rappresentare il prodotto di una dinamica storica, ovvero **l'inesauribile posta in gioco del confronto e del conflitto politico**. Solo superando i riduzionismi proceduralisti e assumendo invece la coscienza di come la democrazia rappresenti di volta in volta il luogo e il risultato della lotta politica e sociale, potremo sperare di ritrovare la rappresentatività e la sostanza perdute dalle nostre presenti istituzioni politiche.

Bibliografia

- Abensour, Miguel (2004). *La Démocratie contre l'État: Marx et le moment machiavélien*. Paris: Éditions du Félin. Trad. it.: *La democrazia contro lo Stato: Marx e il momento machiavelliano*. Napoli: Cronopio, 2008.
- Aglietta, Michel (1976). *Régulation et crise du capitalisme: L'expérience des Etats-Unis*. Paris: Calman-Levy.
- Agnoli, Johannes (1967). *Die Transformation der Demokratie*. Berlin: Voltaire Verlag GmbH. Trad. it.: *La trasformazione della democrazia*. Milano: Feltrinelli, 1969.
- Altini, Carlo (a cura di) (2011). *Democrazia: Storia e teoria di un'esperienza politica*. Bologna: il Mulino.
- Arrighi, Giovanni (2010). *Capitalismo e (dis) ordine mondiale*. Roma: Manifestolibri.
- Beck, Ulrich (1997). *Was ist Globalisierung?*. Suhrkamp: Frankfurt am Main. Trad. it.: *Che cos'è la globalizzazione: Rischi e pericoli nella società planetaria*. Roma: Carocci, 1999.
- Bobbio, Norberto (1995). *Il futuro della democrazia*. Torino: Einaudi.
- Bobbio, Norberto (1990). *L'età dei diritti: Dodici saggi sul tema dei diritti dell'uomo*. Torino: Einaudi.
- Borrelli, Gianfranco et al. (2011). *La democrazia in Italia*. Napoli: Cronopio.
- Bottomore, Tom (1992). «Citizenship and Social Class: Forty Years On». In: Marshall, Thomas Humphrey; Bottomore, Tom (eds.), *Citizenship and Social Class*. London; Concord: Pluto Press.
- Bovero, Michelangelo; Pazé, Valentina (a cura di) (2010). *La democrazia in nove lezioni*. Roma; Bari: Laterza.
- Bovero, Michelangelo (2000). *Contro il governo dei peggiori: Una grammatica della democrazia*. Roma; Bari: Laterza.
- Burgio, Alberto (2010). *Nonostante Auschwitz: Il ritorno del razzismo in Europa*. Verona: DeriveApprodi.
- Calise, Mauro (2010). *Il partito personale: I due corpi del leader*. Roma; Bari: Laterza.
- Casadei, Thomas (2012). *I diritti sociali: Un percorso filosofico giuridico*. Firenze: FUP.
- Castles, Stephen; Miller, Mark J. (2009). *The Age of Migrations*, 4a ed. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Cavalli, Luciano (1981). *Il capo carismatico*. Bologna: il Mulino.
- Chesnais, François (1997). *La mondialisation du capital*. Paris: Syros.
- Ciliberto, Michele (2011). *La democrazia dispotica*. Roma; Bari: Laterza.
- Constant, Benjamin (1819). *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*. Trad. it.: *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*. Torino: Einaudi, 2005.
- Conti, Fulvio; Silei, Gianni (2013). *Breve storia dello Stato sociale*. Roma: Carocci.

- Costa, Pietro (1999-2001). *Civitas: Storia della cittadinanza in Europa*. Roma; Bari: Laterza.
- Costa, Pietro (2005). *Cittadinanza*. Roma; Bari: Laterza.
- Costantini, Dino (2013). *La democrazia dei moderni: Storia di una crisi*. Firenze: FUP.
- Crouch, Colin (2003). *Postdemocrazia*. Roma; Bari: Laterza.
- Crouch, Colin (2012). *Il potere dei giganti: Perché la crisi non ha sconfitto il neoliberalismo*. Roma; Bari: Laterza.
- Crozier, Michel; Huntington, Samuel P.; Watanuki, Joji (1975). *The crisis of democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press. Trad. it.: *La crisi della democrazia: Rapporto alla Commissione trilaterale*. Prefazione di Giovanni Agnelli; introduzione di Zbigniew Brzezinski. Milano: FrancoAngeli, 1973.
- Dahl, Robert Alan (1971). *Poliarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press. Trad. it.: *Poliarchia: Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*. Milano: FrancoAngeli, 1981.
- Dahl, Robert Alan (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University Press. Trad. it.: *Sulla Democrazia*. Roma; Bari: Laterza, 2000.
- D'Alessandro, Ruggero (2006). *Breve storia della cittadinanza*. Roma: Manifestolibri.
- De Boni, Claudio (a cura di) (2007-2009). *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo*. 3 voll. Firenze: FUP.
- Debord, Guy (1992). *La société du spectacle: Commentaires sur la société du spectacle*. Paris: Gallimard. Trad. it.: *La società dello spettacolo*. Milano: Baldini&Castoldi 2001.
- Demos&Pi (2012). *Gli italiani e lo Stato: Rapporto 2012* [online]. Disponibile all'indirizzo <http://www.demos.it> (2013-08-30).
- Demos&Pi (2011). *Focus sugli italiani e la democrazia* [online], 7 novembre. Disponibile all'indirizzo <http://www.demos.it> (2013-08-30).
- Diamond, Larry (2008). «The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State». *Foreign Affairs*, 87 (2), pp. 36-48.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row. Trad. it.: *Teoria economica della democrazia*. Bologna: il Mulino 1988.
- Duso, Giuseppe (a cura di) (2004). *Oltre la democrazia: Un itinerario attraverso i classici*. Roma: Carocci.
- Economist Intelligence Unit (2013). *Democracy Index 2012: Democracy at a standstill* [online]. The Economist Intelligence Unit Limited. Disponibile all'indirizzo <http://www.eiu.com/> (2013-08-30).
- Ferrajoli, Luigi (2011). *Poteri selvaggi: La crisi della democrazia italiana*. Roma; Bari: Laterza.
- Ferrajoli, Luigi; Zolo, Danilo (1978). *Democrazia autoritaria e capitalismo maturo*. Milano: Feltrinelli.

- Freedom House (2013). *Freedom House's Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties* [online]. Disponibile all'indirizzo <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013> (2013-08-30).
- Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press. Trad. it.: *La fine della storia e l'ultimo uomo*. Milano: Rizzoli, 2003.
- Galli, Carlo (2011). *Il disagio della democrazia*. Torino: Einaudi.
- Gallino, Luciano (2011). *Finanzcapitalismo: La civiltà del denaro in crisi*. Torino: Einaudi.
- Gallino, Gallino (2000). *Globalizzazione e disuguaglianze*. Roma; Bari: Laterza.
- Girotti, Fiorenzo (1998). *Welfare state: Storia, modelli e critica*. Roma: Carocci.
- Goisis, Giuseppe (1998). «Crisi e critica della democrazia nella contemporaneità». In: Nicoletti, Michele (a cura di), *Homo politicus: I dilemmi della democrazia*. Padova: Gregoriana Libreria Editrice, pp. 28-75.
- Graeber, David (2007). *There never was a West: Or, Democracy emerges from the spaces in between*. Oakland (CA): AK Press. Trad. it.: *Critica della democrazia occidentale: Nuovi movimenti, crisi dello Stato, democrazia diretta*. Milano: Elèuthera, 2012.
- Gramsci, Antonio (1981). *Quaderno 13: Noterelle sulla politica del Machiavelli*. Torino: Einaudi.
- Grassi, Davide (2008). *Le nuove democrazie: I processi di democratizzazione dopo la caduta del Muro di Berlino*. Bologna: il Mulino.
- Grilli di Cortona, Pietro (2009). *Come gli Stati diventano democratici*. Roma; Bari: Laterza.
- Habermas, Jürgen (1962). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Luchterhand: Neuwied. Trad. it.: *Storia e critica dell'opinione pubblica*. Roma; Bari: Laterza, 2001.
- Harvey, David (2005). *A brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press. Trad. it.: *Breve storia del neoliberismo*. Milano: il Saggiatore, 2007.
- Harvey, David (1989). *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford (UK); Cambridge (Mass.): Blackwell. Trad. it.: *La crisi della modernità*. Milano: il Saggiatore, 2010.
- Huntington, Samuel P. (1993). *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman: University of Oklahoma Press. Trad. it.: *La terza ondata: I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*. Bologna: il Mulino 1998.
- Morris Jones, W.H. (1954). «In Defence of Apathy: Some Doubts on the Duty to Vote». *Political Studies*, 2, pp. 25-37.
- Kelsen, Hans (1929). *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tübingen. Trad. it.: «Essenza e valore della democrazia». In: Kelsen, Hans, *La democrazia*. Bologna: il Mulino, 1998.

- King, Anthony (1975). «Overload: Problems of Governing in the 1970s». *Political Studies*, 23, pp. 284-296.
- Kuhn, Thomas (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: Chicago University Press. Trad. it.: *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*. Torino: Einaudi, 2009.
- Lanzillo, Maria Laura (2005). *Il multiculturalismo*. Roma; Bari: Laterza.
- Leibholz, Gerhard (1973). *Die Repräsentation in der Demokratie*. Berlin: De Gruyter. Trad. it.: *La rappresentazione nella democrazia*. A cura di Simona Forti; introduzione di Pietro Rescigno. Milano: Giuffrè, 1989.
- Losurdo, Domenico (1993). *Democrazia o bonapartismo: Trionfo e decadenza del suffragio universale*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Linz, Juan J.; Stepan, Alfred (2011). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Manin, Bernard (1996). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion. Trad. it.: *Principi del governo rappresentativo*. Bologna: il Mulino, 2010.
- Marshall, Thomas Humphrey (1950). *Citizenship and social class*. Trad. it parziale: *Cittadinanza e classe sociale* (a cura di Sandro Mezzadra). Roma; Bari: Laterza, 2002.
- Marx, Karl (1843). *Zur Judenfrage*. Trad. it.: *La questione ebraica e altri scritti giovanili*. Roma: Editori Riuniti, 1971.
- Marx, Karl (1852). *Der Achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte*. Trad. it.: *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte*. Roma: Editori Riuniti, 1991.
- Marx, Karl (1871). *Der Bürgerkrieg in Frankreich: Adresse des Generalrats der Internationalen Arbeiterassoziation*. Trad. it.: *La guerra civile in Francia*. Milano: Edizioni Lotta Comunista, 2007.
- Mastropaolo, Alfio (1996). «Democrazia e postdemocrazia». *Ragion pratica*, 7 (4), pp. 39-58.
- Mastropaolo, Alfio (2001). «Democrazia, postdemocrazia, neodemocrazia». *Rivista di diritto pubblico comparato europeo*, 3 (4), pp. 1612-1635.
- Mastropaolo, Alfio (2005). *La mucca pazza della democrazia: Nuove destre, populismo, antipolitica*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Mastropaolo, Alfio (2011). *La democrazia è una causa persa?*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Michels, Roberto (1911). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Leipzig. Trad. it.: *La sociologia del partito politico*. Bologna: il Mulino, 1966.
- Milza, Pierre (2005). *Europa estrema: Il radicalismo di Destra dal 1945 a oggi*. Roma: Carocci.
- Morlino, Leonardo (2003). *Democrazie e democratizzazioni*. Bologna: il Mulino.
- Mosca, Gaetano [1939] (1966). *Elementi di scienza politica*. Bari: Laterza.
- Mouffe, Chantal (2000). *The Democratic Paradox*. London; New York: Verso.

- Müller, Jan-Werner (2011). *Contesting Democracy: Political Ideas in Twentieth-Century Europe*. New Haven: Yale University Press. Trad. it.: *L'enigma democrazia: Idee politiche nell'Europa del Novecento*. Torino: Einaudi, 2012.
- Nancy, Jean-Luc (2008). *Verité de la démocratie*. Paris: Galilée. Trad. it.: *Verità della democrazia*. Napoli: Cronopio, 2009.
- Offe, Claus (1972). *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. Trad. it.: *Lo Stato nel capitalismo maturo*. Milano: Etas Libri, 1977.
- Offe, Claus (1981). «Legittimazione politica mediante decisione a maggioranza?». In: Bobbio, Norberto et al. (a cura di), *Democrazia, maggioranza e minoranze*. Bologna: il Mulino.
- Ostrogorski, Moisei (1903). *La démocratie et les partis politiques*. Paris.
- Pazé, Valentina (2011). *In nome del popolo sovrano: Il problema democratico*. Roma; Bari: Laterza.
- Pitkin, Hannah (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation*. New York: Holt, Rinehart & Winston Inc. Trad. it.: *La grande trasformazione*. Torino: Einaudi, 2000.
- Possenti, Vittorio (a cura di) (2011). *Il futuro della democrazia*. Milano; Udine: Mimesis.
- Rancière, Jacques (2005). *La haine de la démocratie*. Paris: La Fabrique. Trad. it.: *L'odio per la democrazia*. Napoli: Cronopio, 2007.
- Revelli, Marco (2013). *Finale di partito*. Torino: Einaudi.
- Rosanvallon, Pierre (2006). *La contre-démocratie: La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil.
- Rousseau, Jean-Jacques (1762). *Du contrat social: Ou principes du droit politique*. Amsterdam. Trad. it.: *Il contratto sociale*. Milano: BUR, 2005.
- Salvadori, Massimo (2009). *Democrazie senza democrazia*. Roma; Bari: Laterza.
- Sartori, Giovanni (1957). *Democrazia e definizioni*. Bologna: il Mulino.
- Sartori, Giovanni (1993). *Democrazia: cosa è*. Milano: Rizzoli.
- Sassen, Saskia (1996). *Losing Control: Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press. Trad. it.: *Fuori controllo*. Milano: il Saggiatore 1998.
- Sassen, Saskia (1998). *Globalization and its Discontents: Essay on the New Mobility of People and Money*. New York: New Press. Trad. it.: *Globalizzati e scontenti: Il destino delle minoranze nel nuovo ordine mondiale*. Milano: il Saggiatore, 2002.
- Sassen, Saskia (2007). *A Sociology of Globalization*. New York: Norton. Trad. it.: *Una sociologia della globalizzazione*. Torino: Einaudi, 2008.
- Scaliati, Giuseppe (2008). *La destra eversiva in Europa*. Roma; Acireale: Bonanno.

- Schmitt, Carl (1923). *Die geistgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. München. Trad. it.: *Parlamentarismo e democrazia*. Cosenza: Marco Editore, 1998.
- Schmitt, Carl (1928). *Verfassungslehre*. Berlin. Trad. it.: *Dottrina della costituzione*. Milano: Giuffré, 1984.
- Schumpeter, Joseph Alois (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper Perennial. Trad. it.: *Capitalismo, socialismo, democrazia*. Milano: ETAS, 2001.
- Sousa Santos, Boaventura (2002). *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Trad. it.: *Democratizzare la democrazia: I percorsi della democrazia partecipativa*. Troina: Città Aperta, 2004.
- Strange, Susan (1996). *The Retreat of State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press. Trad. it.: *Chi governa l'economia mondiale? Crisi dello Stato e dispersione del potere*. Bologna: il Mulino, 1998.
- Todd, Emmanuel (2008). *Après la démocratie*. Paris: Gallimard.
- Weber, Max (1918). *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland: Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*. München; Leipzig. Trad. it.: *Parlamento e governo*. Roma; Bari: Laterza, 1982.
- Weber, Max (1919). *Politik als Beruf*. München; Leipzig. Trad. it.: «La politica come professione». In: Weber, Max, *Scritti politici*. Roma: Donzelli, 1998.
- Young, Iris Marion (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press. Trad. it.: *Le politiche della differenza*. Presentazione di L. Ferrajoli. Trad. di A. Bottini. Milano: Feltrinelli, 1996.
- Zagrebelsky, Gustavo (2007). *Imparare democrazia*. Torino: Einaudi.
- Zincone, Giovanna (1992). *Da sudditi a cittadini: Le vie dello Stato e le vie della società civile*. Bologna: il Mulino.
- Zolo, Danilo (a cura di) (1994). *La cittadinanza: Appartenenza, identità, diritti*. Roma; Bari: Laterza.
- Zolo, Danilo (2004). *Globalizzazione: Una mappa dei problemi*. Roma; Bari: Laterza.
- Zolo, Danilo (2007). *Da cittadini a sudditi: La cittadinanza politica vanificata*. Roma: Edizioni Punto Rosso.

Cittadinanza sociale e politiche migratorie in Europa

Pietro Basso

Abstract According to T.H. Marshall social citizenship and social rights have insurmountable limits in the capitalist system. The whole, real history of European *welfare state* completely confirms such a statement, as the "principle of universality" did not materialize even in its most expansive period. Then came neoliberalism with its fanatical idolatry of market and capital, which brutally reduced social citizenship paving the way to privatization and commodification of the whole set of social rights. Migratory policies of the neoliberal era have been the spearhead of this attack producing a special legislation valid only for immigrant populations and strengthening legal inequalities between autochthonous and immigrants. However, in spite of these state policies, material and social conditions of immigrant and autochthonous workers are becoming more and more similar, as working and living conditions of both of them are getting worse and worse. And this tendency is strengthening their "unity of destiny" and doing globalization of anti-capitalist struggles possible.

Sommario 1. Premessa. – 2. I limiti invalicabili della 'cittadinanza sociale' secondo T.H. Marshall. – 3. L'attacco neoliberista ai 'diritti sociali'. – 4. Le politiche migratorie europee come politiche antiegalitarie. – 5. Lavoratori autoctoni e immigrati: diritti diseguali, identità di 'destino'.

1 Premessa

Con voce malcerta l'Europa si auto-celebra. Quest'anno, come del resto ogni anno. E per quanto malcerta e grigia sia la sua voce, memore di grandi tradizioni ormai remote, pretende sempre di avere qualcosa di speciale da raccontare su di sé. Ad esempio sulla cittadinanza. La cittadinanza europea sarebbe ricchissima di contenuti, e cioè di diritti. In particolare, di diritti sociali, il diritto all'istruzione, alla salute, alla casa, alla pensione, all'assistenza, al tempo libero, ecc. Diritti inerenti allo 'status della cittadinanza' e capaci di ridurre di molto, se non di azzerare, le disuguaglianze sociali. Ben altro, dunque, della mera statunitense 'uguaglianza delle opportunità'. Per verificare se così è per davvero, nel campo giuridico e nella vita reale che, è noto, **non** coincidono affatto, un buon test, certo impegnativo, è quello delle politiche migratorie. Può dirci se in Europa occidentale si è realizzata realmente oppure no quella estensione **universale** dei diritti sociali, della cittadinanza sociale, che l'apologetica del 'modello sociale europeo' ha per svariati decenni vantato come uno dei migliori portati della 'civiltà europea'. La risposta, lo anticipo, sarà: no. Ma prima di venire alle condizioni di esistenza delle popolazioni immigrate, mi appare utile un chiarimento preliminare sulla estensione e sui limiti della cittadinanza sociale nell'Europa occidentale in relazione ai cittadini europei – per dir così – di origine

controllata. A mio avviso, infatti, neanche per essi si è **mai** realmente realizzato il cosiddetto 'principio di universalità', neppure nel momento più brillante per il *welfare state* europeo. Ed è utile anche un esame degli effetti prodotti dall'attacco prolungato che l'ideologia e le politiche neoliberiste hanno sferrato contro di esso perché ci mette davanti al contesto generale entro cui per ampi strati delle popolazioni immigrate in Europa occidentale l'accesso alla cittadinanza sociale sta diventando sempre più complicato, incerto e ristretto, anche nei (fu) 'paradisi' scandinavi.

2 I limiti invalicabili della 'cittadinanza sociale' secondo T.H. Marshall

Quando si discute di cittadinanza sociale,¹ il pensiero corre d'obbligo a T.H. Marshall e alla sua opera *Sociology at the crossroad* (Marshall [1963] 1976). In questa opera egli identifica una tendenza di fondo, nel mondo moderno, all'allargamento dei diritti di cittadinanza, e la descrive come un *κλίμαξ* che va dai diritti civili ai diritti politici ai diritti sociali con l'effetto fondamentale di ridurre le disuguaglianze sociali. Questa tendenza, però, è in un rapporto intrinsecamente contraddittorio con la struttura di classe del capitalismo. Sicché nel quadro del sistema sociale capitalistico l'allargamento dei diritti di cittadinanza ha, secondo T.H. Marshall, dei **limiti organici invalicabili**, ed è assai probabile che tali limiti siano già stati raggiunti.

Egli ha esposto la sua posizione in una sorta di dialogo con l'economista A. Marshall. Questi, in *The Future of the Working Classes*, aveva sostenuto che il miglioramento delle condizioni, non solo materiali, delle classi lavoratrici sarebbe stato **illimitato** fino ad arrivare addirittura alla abolizione o dissoluzione delle classi lavoratrici in una società composta di soli *gentlemen*. A realizzare questa epocale trasformazione sarebbe stata, a suo dire, la crescita della produttività del lavoro generata dallo sviluppo tecnologico, capace altresì di ridurre ad un minimo il lavoro pesante, lavoro che avrebbe poi potuto essere suddiviso in piccole porzioni decisamente sopportabili.²

Il Marshall sociologo è convinto anch'egli che le necessità oggettive della divisione del lavoro propria della società industriale comportino l'affermazione del principio (**giuridico**) dell'uguaglianza e, più in generale, una riduzione delle disuguaglianze sociali, ma non condivide l'abbagliante schizzo

1 Per la sua intrinseca ambiguità metterei volentieri questa locuzione tra virgolette, ma se lo facessi, appesantirei di molto la lettura del testo. Per questa ragione lo evito, confidando che il lettore ne tenga conto. Un'analoga avvertenza vale anche per la categoria 'diritti sociali'.

2 Pigou, Marshall 1925, pp. 101-118, dove sono anticipati di decenni i temi trattati da J.M. Keynes in *Prospettive economiche per i nostri nipoti*, il quale, secondo il metodo abituale, non ne fa cenno alcuno.

del futuro tracciato dal Marshall economista. Preferisce interrogarsi sui **limiti** che «il moderno impulso verso l'eguaglianza sociale» *deve* incontrare ed incontra in effetti a causa non solo dei suoi costi economici, quanto dei suoi stessi principi ispiratori e, soprattutto, della struttura sociale propria della società capitalistica. E prima di entrare nel merito di questa fondamentale contraddizione, si sente in obbligo di tracciare un bilancio storico del cammino verso l'«uguaglianza sociale» che egli vede svolgersi lungo una «**evoluzione** della cittadinanza che ha visto un **progresso costante** per circa 250 anni» (p. 8, sottolineature mie).

Dal mio punto di vista questo bilancio storico è del tutto insoddisfacente, e perfino fuorviante. Per diverse ragioni.

Anzitutto: l'affermazione dei diritti civili, politici e sociali vi appare quasi come un portato naturale della società moderna e del capitalismo, mentre è, dall'inizio alla fine, il risultato di conflitti sociali anche di grande asprezza, dal momento che vi hanno svolto una funzione determinante le rivoluzioni politiche e sociali e, in generale, la lotta delle classi lavoratrici,³ dal momento che in materia di riconoscimento dei loro diritti, anche i più elementari, **nulla è stato regalato alle classi lavoratrici dai poteri costituiti, ogni diritto acquisito è stato frutto di lotte, talora secolari, e ha dovuto essere difeso con altrettanti conflitti**. T.H. Marshall sospinge invece il fattore conflitto/lotta di classe sul retroscena dei grandi accadimenti storici britannici ed europei che hanno creato le precondizioni, e hanno segnato i momenti più importanti, di questo processo.

In secondo luogo, nella ricostruzione fatta da T.H. Marshall l'attribuzione di diritti sociali finisce per apparire consustanziale allo sviluppo del **solo** capitalismo democratico,⁴ laddove, invece, nello scorso secolo un *certo* riconoscimento di diritti sociali ai lavoratori si può trovarlo anche nel capitalismo associato ai regimi nazi-fascisti europei, accanto – si capisce – alla **totale negazione** dei loro diritti politici e civili. I lavori di T. W. Mason e di G. Aly, tra gli altri, hanno dimostrato con ricchezza di analisi e di dati l'esistenza di un'attenta politica sociale del nazismo, se non di un vero e proprio '**Stato sociale**' nazionalsocialista, e hanno ricondotto tale esistenza all'estrema attenzione che Hitler e i suoi riservarono, sotto questo aspetto, alla classe operaia tedesca, che sebbene venisse dichiarata inesistente nella propaganda ufficiale, fu nei fatti oggetto di un'incessante 'cura', in quanto nella realistica visione dei capi del nazismo rappresentava l'unica possibile

3 Che hanno raggiunto in Europa, tra il 1848 e gli anni Trenta del Novecento, un diapason mondiale.

4 E questo nonostante egli affermi paradossalmente a più riprese, senza esitazioni, che «il capitalismo è un sistema di disuguaglianze, non di uguaglianza» (p. 24), anzi fondato «su un principio di totale disuguaglianza» (p. 25).

fonte di pericoli per la stabilità del regime all'interno della Germania.⁵

Infine, il bilancio storico redatto da T.H. Marshall è fortemente deficitario perché non vi è una sola parola di numero sul colonialismo britannico, la perfezionata macchina di sfruttamento e di dominio operante su scala mondiale che ebbe il compito, finché funzionò a pieno ritmo prima di essere brutalmente soppiantata da quella statunitense, di procacciare nelle colonie le risorse necessarie per l'ampliamento dei diritti sociali nella metropoli. Sennonché la genesi e lo sviluppo del *welfare state*, in Gran Bretagna e in Europa, è legata a triplo filo con la lotta delle classi lavoratrici e delle donne da un lato, con l'oppressione coloniale dall'altro; così come, per converso, la sua progressiva amputazione si deve alla 'lotta di classe dall'alto' condotta da decenni dai poteri capitalistici contro i diritti sociali acquisiti dai lavoratori e dalle donne da un lato, e alla crescente difficoltà dell'Europa a mantenere con i Paesi del Sud del mondo divenuti indipendenti la stessa relazione coloniale di un tempo, dall'altro. Di conseguenza, tutto si può considerare l'interessante opera di Marshall salvo che uno schizzo scientifico esauriente del processo storico di 'estensione della cittadinanza' di cui si occupa.

Ed infatti io la prendo qui in considerazione sotto un altro e differente profilo, e nel fare ciò rispetto la dichiarazione di intenti dell'A.: «Il mio interesse principale è per la cittadinanza e per il suo effetto sulla disuguaglianza sociale», mentre per converso «la classe sociale [ossia il conflitto tra le classi sociali intorno alla cittadinanza sociale] occupa una posizione secondaria nel mio argomento» (p. 23). Questa scelta è coerente con la sua preoccupazione armonicista di fondo, e deriva in lui dalla consapevolezza che, data la divisione in classi propria della società capitalistica e l'esistenza in essa di posizioni sociali profondamente diseguali, non può che esservi un attrito tra l'ampliamento dei diritti sociali di cittadinanza, a cui aspira la classe lavoratrice, e i meccanismi della economia di mercato che vi fanno resistenza. Ascoltiamo dalle sue stesse parole la posizione del problema:

La cittadinanza è uno status che viene conferito a coloro che sono membri a pieno diritto di una comunità. Tutti quelli che possiedono questo sta-

5 Mason 2003; Aly 2007, di cui vale la pena citare un passaggio iniziale: «Il Partito nazionalsocialista tedesco dei lavoratori si basava sulla teoria dell'ineguaglianza delle razze e promise però ai tedeschi, contemporaneamente, una maggiore uguaglianza di opportunità di quanta ve ne fosse stata mai in Germania ai tempi del Kaiser e anche durante il periodo detto della repubblica di Weimar. Nella prassi ciò avvenne a spese altrui, con gli strumenti della guerra razziale e della guerra di rapina. Sotto questo profilo il NSDAP propugnò una delle utopie rivoluzionarie sociali e nazionali dello scorso secolo. Hitler voleva la 'costruzione dello Stato social-popolare', di uno 'Stato sociale' che sarebbe stato di esempio e in cui si sarebbero dovute «abbattere sempre più tutte le barriere (sociali)» (p. 5). Inutile aggiungere che la realizzazione di questo programma presupponeva lo **schiacciamento violento di ogni forma di organizzazione autonoma del proletariato** anche in Germania ed era finalizzata al suo **permanente annientamento politico** (Roth 1977). Analoghe considerazioni potrebbero farsi anche sul fascismo in Italia.

tus sono uguali rispetto ai diritti e ai doveri conferiti da tale status. Non c'è nessun principio universale che determini il contenuto di questi

diritti e doveri, ma le società nelle quali la cittadinanza è una istituzione in via di sviluppo presentano l'immagine di una cittadinanza ideale rispetto a cui si possono misurare le conquiste ottenute e verso cui le aspirazioni possono indirizzarsi. La spinta in avanti lungo il sentiero così tracciato è una spinta verso un maggior grado di uguaglianza, un arricchimento del materiale di cui è fatto lo status e un aumento del numero delle persone cui è conferito questo status. La classe sociale è invece un sistema di disuguaglianza. E anch'esso, come la cittadinanza, può fondarsi su un insieme di ideali, credenze e valori. È quindi ragionevole aspettarsi che l'effetto della cittadinanza sulla classe sociale prenda la forma di un conflitto tra principi opposti. Se è giusta la mia tesi che la cittadinanza è un'istituzione che ha cominciato a svilupparsi almeno dalla fine del secolo diciassettesimo, allora è chiaro che la sua crescita coincide con lo sviluppo del capitalismo, che è un sistema di disuguaglianza e non di uguaglianza. Qui c'è qualcosa che richiede una spiegazione. Com'è che questi due **principi contrastanti** hanno potuto crescere e fiorire fianco a fianco sullo stesso suolo? Che cosa ha reso possibile che essi si riconciliassero fra loro e divenissero, **almeno per un po'** [c.m.], alleati invece che antagonisti? L'interrogativo è pertinente perché è chiaro che, nel secolo ventesimo, la cittadinanza e la classe capitalistica si sono trovati **in guerra** tra loro (p. 24, sottolineature mie).

Provo a sbrogliare questo mix di verità, omissioni e mistificazioni. Si può concordare facilmente con l'A. sul fatto che «la cittadinanza è incompatibile con il feudalesimo medievale». Si può convenire con lui anche sul fatto che la via ai 'diritti di cittadinanza'⁶ si è aperta in grande stile solo nel secolo diciassettesimo, per l'appunto con le prime rivoluzioni politiche borghesi della storia verificatesi sul suolo britannico. L'ha aperta la classe borghese con la sua lotta contro il dispotismo feudale che conosceva sudditi, non cittadini. Su questa via prima **dietro**, poi **a fianco** della classe borghese, si è incamminato anche il proletariato. Quando T.H. Marshall sostiene che lo sviluppo della cittadinanza «coincide con lo sviluppo del capitalismo» sovrappone in modo indistinto queste due spinte di classe mai identiche, inizialmente differenti, in seguito conflittuali quando non antagoniste. I due 'principi', cioè i due distinti **interessi di classe**, hanno potuto «crescere e fiorire fianco a fianco sullo stesso suolo» solo fintantoché non si è definitivamente stabilizzato, sulle rovine dell'*ancien régime*,

6 Troviamo questa espressione ne *La questione ebraica* di Marx, scritto del 1843 (Marx 1954, p. 68).

il potere borghese. Perché da quel momento in avanti il rapporto tra la classe capitalistica divenuta dominante e la 'cittadinanza', l'espansione dei diritti delle classi lavoratrici, si è tramutato in un rapporto conflittuale, addirittura: **di guerra** – la formula è di Marshall, non mia, ma mi sentirei di sottoscriverla.⁷ Fin quando si è trattato **solo** dei diritti **civili**, dei diritti personali di libertà, della libertà di parola, di pensiero, di fede religiosa, del diritto di possedere cose in proprietà o di concludere contratti, ecc., o anche dei diritti **politici**, ma con l'importante e rivelatrice eccezione del diritto di sciopero, non si sono verificati grandissimi attriti tra i due provvisori alleati, anche a misura che la classe lavoratrice non era ancora in grado di rivendicare per sé, in esclusiva, il potere politico. Le cose sono cambiate nel ventesimo secolo, ed anche prima, man mano che, nota l'A., sono entrati in gioco i diritti **sociali**.

In realtà, osserva T.H. Marshall, già i diritti politici di cittadinanza «erano carichi di potenziali pericoli per il sistema capitalistico» (p. 35). Per questo il loro allargamento avvenne con prudenza, quasi si avvertisse in alto il rischio potenziale per la stabilità del nuovo ordine sociale in essi contenuto. Gli effetti diretti del riconoscimento 'universale' dei diritti civili e politici di cittadinanza sulla struttura della disuguaglianza sociale furono tuttavia limitati, perché fino ad un certo momento i diritti sociali restarono a un livello infimo, confinati fuori dal 'tessuto della cittadinanza'. Lo scenario si è modificato dalla fine del diciannovesimo secolo con il 'primo grosso progresso dei diritti sociali' che **cominciò a incidere in modo tangibile sulla disuguaglianza sociale**, facendo sorgere la «domanda della sua abolizione, almeno rispetto agli elementi essenziali del benessere sociale» (p. 39). Si è messo in moto così un processo di trasformazioni dagli esiti potenzialmente sovversivi.

Queste aspirazioni [al 'godimento materiale'] sono state soddisfatte in parte facendo entrare i diritti sociali nello status della cittadinanza e creando così **un diritto universale a un reddito reale non misurato sul valore di mercato del soggetto**. L'attenuazione delle differenze di classe è ancora lo scopo dei diritti sociali, ma ha acquistato un significato nuovo.

7 Egli è, viceversa, quasi spaventato dall'aver dato un giudizio così netto e per questo scrive: «Ho detto prima che nel ventesimo secolo la cittadinanza e il sistema di classe capitalistico si sono trovati in guerra tra loro. Può darsi che questa affermazione sia troppo forte, ma non c'è dubbio che la prima ha imposto delle modificazioni al secondo» (T.H. Marshall 1976, p. 57). Da notare che qui, come in tutta la sua opera, sono messi a confronto una categoria ben definita sul piano sociale (sistema di classe capitalistico) con una sostanzialmente giuridica (la cittadinanza) che rimane però molto astratta quanto alla sua identificazione con una forza sociale, un preciso **soggetto sociale** capace di **imporre** modificazioni ad un sistema sociale così fortemente strutturato come quello capitalistico. È chiaro che questo soggetto sociale (quasi sempre taciuto o offuscato nello scritto di T.H. Marshall) altri non è che la classe sociale dei lavoratori salariati.

Non è più soltanto un tentativo di diminuire l'ovvia molestia della povertà negli strati più bassi della società. Essa ha preso la forma di **un'azione diretta a modificare l'intero quadro della disegualianza sociale**. Non si accontenta più di sollevare il livello più basso al fondo dell'edificio sociale, lasciando intatta la sovrastruttura. Essa ha cominciato a **rimodellare l'intera costruzione** e potrebbe finire anche per trasformare un grattacielo in una casa a un solo piano (p. 40, sottolineature mie).

Per illustrare questa dinamica T.H. Marshall porta alcuni esempi relativi alla situazione britannica. La legge sull'assistenza e la consulenza legale, che pur senza accordare una amministrazione della giustizia 'gratuita per tutti', la accorda ai poveri 'certificati', nello sforzo di combinare 'giustizia sociale' e prezzo di mercato. Il servizio sanitario nazionale, che ha liberato il «reddito reale, in certe forme, dalla sua dipendenza dal reddito monetario», perché ha portato il minimo di assistenza sanitaria garantito per tutti «a una tale altezza che il termine 'minimo' diventa improprio». In tal modo anche nell'ambito dei servizi sociali non il servizio **comprato**, bensì il servizio **fornito** dalle strutture a ciò destinate «diventa la norma dell'assistenza sociale» (p. 48). Poi ancora la politica governativa in materia edilizia, che ha riconosciuto di fatto ad ogni cittadino il diritto ad una abitazione 'adatta alla vita di una famiglia'. E ancor più la pianificazione urbanistica, che si è data come suo obiettivo quello di favorire il costituirsi sul territorio di una 'comunità equilibrata', con una «giusta mescolanza di tutte le classi sociali, come pure delle generazioni e dei sessi, delle professioni e così via» (p. 51). Infine il diritto all'istruzione, il mezzo più efficace per eliminare i privilegi ereditari, come «scala di ascesa sociale» (p. 53).

È evidente, ai miei occhi, l'esagerazione dell'A. quando attribuisce all'accesso della classe lavoratrice a questi diritti sociali, **mai realmente universale e incondizionato**, una forza eversiva capace di riconfigurare l'intero assetto sociale.⁸ Tuttavia si può convenire con T.H. Marshall sul fatto che nel contesto di un'economia caratterizzata dalla mediazione onnipresente del denaro, l'affermazione nella pratica dei diritti sociali su menzionati su larga scala fuori dalla mediazione immediata del denaro e del mercato, costituisce **in certa misura un'anomalia**. E tale anomalia suona minacciosa per i custodi dell'ordine costituito che intravedono dietro la rivendicazio-

8 Peraltro ne *La questione ebraica* il giovane Marx aveva sostenuto che una cosa è l'emancipazione civile e politica **separata** da quella sociale, possibile in parte anche entro il perimetro della società capitalistica, altra cosa è l'emancipazione **sociale** dell'umanità lavoratrice, possibile solo, nella sua concezione, attraverso il rivoluzionamento dei rapporti sociali propri del capitalismo. Ancor prima Babeuf e i suoi sodali, cogliendo a modo loro questo scarto qualitativo tra le due forme di emancipazione, avevano rivendicato, 'oltre all'uguaglianza dei diritti', o giuridica, la 'uguaglianza reale', **sociale**, che deve realizzarsi «in mezzo a noi, sotto il tetto delle nostre case», e non semplicemente dentro le carte dei diritti (Babeuf [1795] 1945, p. 31; Bravo [1797] 1973, p. 57).

ne di singoli diritti sociali la comparsa, o almeno il rischio della comparsa, di aspirazioni, attitudini, programmi, prospettive volte a rivoluzionare dei rapporti sociali fondati sullo sfruttamento di classe.⁹

Esattamente questo è il tema di T.H. Marshall. Egli considera fondati tali timori perché l'arricchimento dello 'status della cittadinanza' avvenuto con l'incorporazione in esso dei diritti sociali rende complicato da un lato conservare, e dall'altro legittimare, le 'diseguaglianze economiche' su cui si basa il capitalismo, prima tra tutte (preciso) quella, da lui non esaminata, tra il capitale *dominus* sul mercato (e sullo Stato) e il lavoro ridotto alla condizione di merce. Nonostante ciò egli è certo, a differenza di Marshall l'economista, che

Non stiamo dirigendoci verso l'uguaglianza assoluta. Ci sono dei limiti

insiti nel movimento egualitario. Ma si tratta di un doppio movimento. Esso opera in parte attraverso la cittadinanza ed in parte attraverso il sistema economico. In tutti e due i casi l'obiettivo è di eliminare le disuguaglianze che non possono essere considerate legittime, ma il criterio della legittimità è differente. Nella prima è il criterio della giustizia sociale, nel secondo è la giustizia sociale combinata con la necessità economica. È possibile, perciò, che le disuguaglianze consentite dalle due metà del movimento non coincidano. Possono persistere delle differenze di classe che non hanno alcuna funzione economica appropriata, e delle differenze economiche che non corrispondono alle distinzioni di classe accettate (p. 65).

Traducendo: il moto storico verso l'uguaglianza non si dirige in nessun caso verso l'uguaglianza assoluta', e cioè verso la soppressione della **divisione in classi della società capitalistica**.¹⁰ Si oppone a ciò anzitutto la 'necessità economica', ovvero le leggi di funzionamento del capitalismo che tale divisione in classi, con le inerenti disuguaglianze, producono e riproducono senza posa. Ma non punta a un simile traguardo neppure quello che, secondo l'A., è il principale attore della spinta verso l'uguaglianza e la giustizia sociale, il 'sindacalismo', che prima si è battuto per affermare i diritti sociali **dai di fuori** del sistema di potere dato, e in seguito, venuto a più miti consigli, ha accettato di difenderli **dall'interno** di esso, stabilendo

9 Aveva già osservato Marx che la rivendicazione del *droit au travail* avanzata dagli operai parigini nel giugno 1848 riassume in modo goffo le aspirazioni rivoluzionarie del proletariato. «Il diritto al lavoro è, nel senso borghese, un controsenso, un meschino, pio desiderio; ma dietro il diritto al lavoro sta il potere sul capitale, dietro il potere sul capitale sta l'appropriazione dei mezzi di produzione, il loro assoggettamento alla classe operaia associata, e quindi l'abolizione del lavoro salariato, del capitale e dei loro rapporti reciproci» (Marx [1950] 1970, pp. 161-162).

10 Poiché altro non può significare questa rozzissima locuzione, costruita ad arte dagli avversari dell'«egualitarismo».

un rapporto di cooperazione con i governi. Il che esclude per principio qualsiasi sua intenzione di minare l'intero edificio sociale, e anche di trasformare «un grattacielo in una casa ad un solo piano».

Tuttavia la contraddizione di fondo, benché depotenziata, resta. Il Marshall economista aveva ammonito: le misure volte a innalzare 'il livello di civiltà' per i lavoratori non debbono interferire con le libertà proprie del mercato, in particolare con la sacra e inviolabile 'libertà di iniziativa e di attività' degli imprenditori. Altrimenti sono esecrabili misure socialiste. Il Marshall sociologo prende atto che una simile interferenza si è verificata, ed è stata accettata da 'tutte le tendenze politiche' senza per questo condurre in alcun modo al socialismo, e neppure avvicinarlo,¹¹ e la presenta come un attributo della democrazia, anziché del socialismo (p. 248).¹² Ma dubita che il provvisorio compromesso concluso tra la tendenza all'espansione dei diritti di cittadinanza sociale e la riaffermazione del capitalismo come sistema sociale fondato sulla disuguaglianza di classe, un compromesso che pure ha funzionato bene come **fattore di stabilizzazione** del sistema, possa durare all'infinito. Ipotizza anzi una probabile rottura del compromesso a non troppo lunga distanza di tempo, operata non dal versante del lavoro, della classe lavoratrice, bensì dal versante opposto, quello che si riconosce nell'impresa privata come motore intoccabile dell'intera macchina sociale; e individua anche il terreno della probabile rottura: «il principio dell'universalità nel campo dell'assicurazione sociale e la fornitura di certi servizi assistenziali gratuiti a tutti» (p. 254). Per il futuro egli intravede, e quasi preconizza, un 'nuovo modello' di Stato assistenziale conformato sui 'sistemi dell'impresa privata', e dei servizi sociali pubblici che «cercheranno di equilibrare i loro bilanci ottenendo contributi dai loro clienti» riportando «l'assistenza gratuita o sovvenzionata ancora una volta al livello di un affare marginale», limitandola alle sole figure sociali emarginate e totalmente prive di mezzi. Quindi non l'ulteriore, 'naturale' allargamento dei diritti sociali acquisiti dai cittadini lavoratori, bensì **il contrario**. Uno sguardo verso il futuro quanto mai realistico, il suo, che è stato confermato anche nella sua previsione di una funzione attiva del laburismo nel promuovere quella che Crouch ha chiamato commercializzazione della cittadinanza (Crouch 2003). E non si può dire che abbia visto male.

Prima di congedarci da Marshall, registriamo una sua osservazione, questa volta puntuale, sulle circostanze speciali in cui ha preso forma in Gran Bretagna lo 'Stato assistenziale' del ventesimo secolo, circostanze

11 Ciò è particolarmente evidente, nota, nel «progressivo divorzio tra redditi reali e redditi monetari» (p. 68).

12 A suo dire si deve comunque ai 'socialisti della cattedra' à la Schmoller l'idea di uno Stato che interviene nei conflitti tra la classe lavoratrice e le classi 'superiori' per «reinserire armoniosamente il quarto Stato nell'organismo dello Stato e della società» - filosofia sociale che, in forma temperata, è la medesima di T.H. Marshall.

che lo hanno reso accettabile, come **male minore**, o come **male necessario**, alla classe capitalistica britannica. In questo Paese, nota,

la solidarietà è cresciuta senza interruzioni **durante la guerra e i primi anni di pace**. Il rapporto Beveridge fu un grosso successo editoriale perché offriva, mentre la guerra era ancora in corso, un programma di ciò per cui la nazione combatteva. **Gli scopi di guerra britannici furono espressi** [ovvero: mistificati] **in termini di giustizia sociale**. Lo Stato assistenziale nacque in un mondo di austerità: di razionamenti, di calmieri, di tessere, di controllo dei fitti e di requisizione di case a favore dei senza tetto. Non che queste restrizioni alla libertà di mercato fossero viste [dalla classe dominante] come cose buone in se stesse e come elementi desiderabili del nuovo ordine sociale. Alcune potevano esserlo, altre no. Ma esse fornivano uno sfondo alla legislazione sociale di una società impegnata a favore di un' 'equa partecipazione' e a una distribuzione del reddito reale che potesse essere giustificata razionalmente [agli occhi della classe lavoratrice e nello stesso tempo della 'società'], e che non fosse il risultato delle forze, considerate cieche, di un mercato competitivo, dove tutti avevano diritto a prendersi tutto ciò che riuscivano a prendere. Fu nel quadro di questo sistema di consumo controllato, che i sindacati si astennero dalle rivendicazioni salariali (pp. 253-254, sottolineature mie).

Una volta superata l'emergenza e vinta la guerra, di fronte alla crescita delle rivendicazioni operaie e della inflazione nel contesto di una vera e propria **esplosione** a livelli sconosciuti degli scioperi ufficiali e non ufficiali, con modalità e tempi differenti tanto i laburisti di H. Wilson quanto, con maggior aggressività, i conservatori di E. Heath misero in forse questo o quell'aspetto del 'compromesso storico' concluso durante la guerra e i primi anni del dopoguerra (Crouch, Pizzorno 1977, pp. 75-158). E fecero da battistrada all'avvento del thatcherismo e del blairismo che hanno **amputato** nella misura del possibile il 'vecchio' *welfare state* britannico e i connessi diritti sociali di cittadinanza. Il Marshall sociologo è stato, dunque, buon profeta.

3 L'attacco neoliberista ai diritti sociali

L'attacco neoliberista allo 'Stato sociale' e alla cittadinanza sociale da strisciante che era stato fino ad allora, è divenuto più violento e sistematico a partire dalla crisi di metà anni Settanta. Le condizioni di questo salto di qualità erano state da lungo preparate sul terreno **ideologico** con il rilancio dell'utopia, o - se si preferisce - della colossale menzogna, del mercato che si auto-regola e sa fare magicamente coincidere, **se lo si lascia fare**,

l'utilità privata, il guadagno privato, il profitto privato, e l'interesse pubblico. La condizione fondamentale, al contempo necessaria e sufficiente, è che all'individuo, all'individuo proprietario dei mezzi di produzione, al capitalista, che per il liberalismo classico e il neoliberismo è il prototipo dell'individuo, sia lasciata la massima libertà di movimento. Più questa è garantita, inclusa la possibilità di abusarne (secondo il precetto formulato in età classica da B. Constant); più questa libertà è esercitata senza interferenze da parte di altri, in particolare da parte dei pubblici poteri e della 'collettività'; più efficace sarà nel produrre insieme benessere individuale e sociale. Questa concezione ultraindividualistica della natura umana, dell'economia e dei rapporti sociali tra gli esseri umani non poteva che assumere a suo primo bersaglio, fin dal suo atto fondativo avvenuto con *Socialismo* di von Mises (von Mises 1990, la cui prima redazione risale al 1922), i diritti dei lavoratori, inclusi ovviamente i diritti 'sociali' da loro conquistati.

Ed ecco quindi, ancor prima che venisse a conformarsi il *welfare state* postbellico, una critica demolitiva, se non una vera e propria demonizzazione della politica sociale volta a conferire una qualche tutela legale ai salariati, a cominciare dalla legislazione del lavoro. Secondo von Mises, la regolamentazione per legge degli orari di lavoro, i limiti legali al lavoro di notte e al lavoro femminile, la graduale eliminazione del lavoro dei fanciulli, o sono il portato naturale dello sviluppo dell'industria, e quindi è tale sviluppo a doverne stabilire tempi e modi, oppure - quando siano decisi nei tempi e nei modi dall'intervento dello Stato per venire incontro alle rivendicazioni del movimento operaio - producono **solo** effetti **distruttivi** per **tutta** la società, quindi anche per gli stessi lavoratori, poiché riducendo la quantità di lavoro prestata, riducono l'ammontare totale della ricchezza sociale prodotta (p. 517). Peggio ancora va per l'assicurazione sociale obbligatoria sugli incidenti, le malattie o la vecchiaia, perché essa «rende la gente malata fisicamente e mentalmente o la spinge ad esagerare, prolungare o intensificare la propria malattia», e trasforma le nevrosi degli assicurati in «una pericolosa malattia pubblica» (p. 524). Un'arma ancor più letale del 'distruttivismo' è l'assicurazione contro la disoccupazione, ossia l'insieme delle misure di sostegno e assistenza ai disoccupati, che lungi dal proteggere i disoccupati, è invece «la causa principale che ha reso la disoccupazione un fenomeno permanente». Infatti se non esistesse, i lavoratori rimasti disoccupati ridimensionerebbero le proprie 'pretese' e sarebbero disposti a «cambiare la propria residenza e la propria occupazione» obbedendo ai comandi del mercato. Ma se non si consente al mercato di dislocare liberamente e ridislocare di continuo altrettanto liberamente la forza-lavoro, è inevitabile che si venga formare una «permanente disoccupazione di massa»; e il responsabile di tutto ciò «non è il capitalismo ma la politica, che paralizza il funzionamento dell'economia di mercato» (p. 534). Altrettanto perniciose sono le nazionalizzazioni o municipalizza-

zioni delle poste, del gas, dell'acqua, dell'energia elettrica, del sistema tranviario delle grandi città, dal momento che in tutti i rami e in tutti i casi sono le imprese private le sole in grado di generare progressi tecnici e organizzativi. In questa lista di mali **sociali**, di danni arrecati a **tutte** le componenti della società, va inserita, ovviamente, la politica fiscale quando incida in qualche modo sul capitale e sulla proprietà in genere, perché sottrae risorse alla formazione e all'accumulazione del capitale evolvendo «sempre più in una politica di confisca» (p. 541). Ma secondo von Mises «la vera tragedia dell'era capitalistica» è la diffusione della convinzione che «nell'ambito di un'economia di mercato, il lavoro possa ottenere una più alta e duratura remunerazione ricorrendo all'associazionismo e alla contrattazione collettiva» (p. 525), è l'aver consentito su queste basi la formazione e lo sviluppo dei sindacati e del sindacalismo. La «politica dello sciopero, della violenza, del sabotaggio», tipica delle organizzazioni sindacali che molto somiglierebbero, a suo dire, ai tiranni di un tempo, ha finito per «scuotere dalle fondamenta l'edificio, abilmente costruito, dell'economia capitalistica; un edificio in cui tutti, dal più ricco al più povero, vedono continuamente crescere la loro parte» (pp. 529-530).

Gli altri membri della Société du Mont-Pèlerin¹³ e le istituzioni che si sono incaricate di socializzarne e popolarizzarne i temi, dal Congresso per la Libertà della Cultura alla Fondazione Rockefeller, dall'Adam Smith Institute all'Institute of Economic Affairs alla Heritage Foundation alla Fondazione che assegna i premi Nobel (Harvey 2007), non hanno aggiunto gran che a questa organica ripulsa di ogni interferenza sociale e politica, tanto più se collettiva, nel funzionamento spontaneo dei meccanismi propri del capitalismo. Si può solo notare che, essendo scomparsa l'immediata minaccia del socialismo, il neoliberalismo degli anni Settanta ha concentrato i suoi strali contro la pianificazione e contro ogni forma di intervento statale in economia e in materia di politica sociale, di **cittadinanza sociale**. E l'ha fatto imputando tutti i mali della crisi, inflazione, disoccupazione, processi di indebitamento, ecc., agli 'irrazionali' tentativi di 'regolazione statale' o sindacale dell'economia, del mercato del lavoro, dei prezzi, esigendo il loro completo smantellamento. Tipico il ragionamento svolto da von Hayek sulla disoccupazione. I sindacati, sostiene costui, hanno impedito il libero gioco della domanda e dell'offerta nella determinazione dei prezzi in generale, dei salari in particolare. In nome di cosa? Di fatue, insignificanti considerazioni relative alla 'giustizia sociale'. In questa maniera si è tolta al mercato la sua naturale funzione-guida, sicché il lavoro non è stato più indirizzato dal mercato là dove poteva essere venduto ai prezzi 'ragionevoli' definiti dal mercato stesso. E la conseguenza inevitabile è stata il crescere della

13 Tra i membri più famosi della Conferenza tenutasi a Mont-Pèlerin dal 1° al 10 aprile 1947, ci sono M. Allais, M. Friedman, S. de Madariaga, K. Popper, W. Rappard, L. Robbins, G. Stigler: *Page Deux*, octobre 1996, con scritti di P. Anderson e Ch.-A. Udry.

disoccupazione. Per invertire la tendenza e riassorbire la disoccupazione,¹⁴ c'è una sola via percorribile: togliere di mezzo ogni ostacolo al libero funzionamento del libero mercato (von Hayek 1991, pp. 316-355).

Con il mancato psicologo von Hayek l'esaltazione del benefico potere auto-regolatore del mercato assume toni mistici. Apprendiamo infatti che il miglior uso possibile delle risorse è guidato da una sorta di misterioso 'remoto controllo' a distanza che gli individui eserciterebbero gli uni sugli altri in modo spontaneo, non deliberato, quando interagiscono tra loro usando per i propri scopi privati le informazioni limitate di cui ciascuno di essi dispone. A produrre questo miracolo sarebbe il sistema dei prezzi, l'unico meccanismo che trasmette le informazioni e permette ai singoli individui di adattarsi alle condizioni di cui non sanno nulla. Questa telepatica interazione virtuosa - virtuosa perché alla fine produce ordine, equilibrio, benessere, crescita per tutta la società - può produrre i suoi effetti **solo** a condizione che ogni individuo (leggi: il **vero** individuo, l'imprenditore, il capitalista) venga lasciato completamente libero di perseguire il proprio privato interesse, perché **solo** il perseguimento di finalità private è in grado di produrre incentivi utili anche agli altri. Per contro ogni intervento volto a modificare questa dinamica in nome di principi 'sociali', è del tutto insensato, irrazionale. Solo l'attività economica privata e volta all'utilità privata è razionale, solo l'individuo singolo (leggi ancora: l'imprenditore, il capitalista) è in grado di pensare e di agire razionalmente (von Hayek 1945).

E lo Stato? Dovrà forse scomparire? Nulla del genere. Il liberalismo, sostiene a ragione von Hayek, «non è mai stato contrario allo Stato come tale». Si tratta solo di indicare quali sono le sue 'adequate funzioni': battere moneta, esercitare il monopolio legittimo della forza all'interno e all'estero, fissare regole formali 'uguali per tutti' e amministrarne l'applicazione. Si devono, per contro, costruire forti argini contro le sue possibili prevaricazioni in campi che debbono restare di esclusiva competenza del mercato, del capitale. E poiché questi limiti sono stati da svariati decenni ampiamente superati, si deve privatizzare e 'liberalizzare' tutto ciò che è stato indebitamente reso 'pubblico' e posto sotto il 'controllo' dello Stato. Non è questo il luogo in cui contestare uno per uno i dogmi di questa 'barbara religione' nella quale il 'dio nascosto', mai nominato come tale perché nominarlo è diventato un tabù, non è altri che il capitale; una religione che esalta e consacra la sottomissione incondizionata degli esseri umani che lavorano al prodotto del loro stesso lavoro; che esalta e

14 Cosa decisamente fattibile per i neoliberisti in quanto nel capitalismo il lavoro è un 'bene scarso', per cui «ci sarà sempre una domanda di lavoro non soddisfatta» (von Mises 1990, p. 532), una panzana stratosferica! La tradizionale indifferenza dell'economia politica per gli esseri umani in carne ed ossa, leggi: per i lavoratori, tocca con i pontefici massimi del neoliberismo vette di cinismo estreme.

consacra, per dirla con Bihr, «il vampirismo del capitale».¹⁵ Neppure è il caso di contestare qui la falsa raffigurazione del mercato, che di questa religione è propria, come grande equilibratore, fattore di armonia, presidio di libertà per tutti, liberatore della violenza, e quant'altro di benefico si possa immaginare, laddove al centro della 'economia di mercato' c'è la compravendita della forza-lavoro, la disuguaglianza più radicale (per usare questo termine sempre insoddisfacente perché quantitativo) ovvero il rapporto di **dominio** e di **sfruttamento** vigente nella relazione tra i proprietari dei mezzi di produzione e chi può disporre solo ed unicamente della propria capacità di lavoro. Una relazione che produce insicurezza e soggezione per i lavoratori; che, anche se non comporta catene fisiche e necessario spargimento di sangue, è comunque una relazione **intrinsecamente violenta**, perché la massa dei salariati è **costretta** dalla propria condizione sociale, dalla divisione sociale del lavoro, a vendere, ad alienare ad altri ('all'Altro') la propria energia e capacità di lavoro, il proprio tempo di vita, la propria autonomia, la propria libertà. Non è neppure possibile esaminare qui la continuità/discontinuità che esiste tra la religione, o - se si preferisce - l'ideologia neoliberista, propria della fase del capitale globale ultraaccentrato, e il liberalismo economico e politico, e l'economia politica classica del periodo storico nel quale il capitalismo nascente e la giovane borghesia ascendente hanno svolto un ruolo rivoluzionario. Mi interessa, invece, andare a vedere quali effetti essa ha prodotto là dove si è tramutata in **politica di Stato** - già, perché questa fanatica idolatria del mercato, contraddicendo in modo clamoroso la propria demagogia ben sintetizzata nello slogan 'meno Stato, più mercato', ha assegnato proprio agli **Stati**, allo **Stato**, il compito centrale nell'aggressione ai diritti sociali e politici dei lavoratori.

Lo farò richiamando molto brevemente, per l'Europa,¹⁶ il caso britannico e quello italiano. I confini di questo saggio non consentono di andare oltre, e di esaminare gli effetti dell'attacco neoliberista su tutte le diverse forme del *welfare state* europeo, oltre l'anglo-sassone e la mediterranea anche la nordica e la continentale (per ricorrere agli stereotipi correnti); ma mi permetto di dare per scontato che **nessuna** di esse è rimasta indenne, neppure quella scandinava, su cui porterò qualche elemento più oltre.

15 Bihr 2007, p. 146. Questo A. giustamente osserva che la religione del neoliberismo ha fondato e diffuso una 'neolingua' di stampo orwelliano nella quale le parole vengono usate in modo rovesciato rispetto alla realtà cui si riferiscono, sicché l'eguaglianza è, in realtà, la disuguaglianza; la libertà è, in realtà, il monopolio; la proprietà è, in realtà, la espropriazione; la flessibilità è, in realtà, il nome accattivante della più brutale precarietà; la riforma denomina le controriforme, e così via.

16 Ma non può essere dimenticato che i primi 'esperimenti' di messa in pratica del credo neoliberista sono stati fatti, non a caso, nel Cile della dittatura militare di Pinochet e in altri Paesi del Sud del mondo (Messico, Argentina, Perù, Venezuela, ecc.) schiacciati sotto il tallone di ferro dei piani di ristrutturazione del FMI: Chossudovsky 2003.

Sotto il lungo regno thatcheriano/blairiano (1979-2007) trascorso all'insegna del neoliberismo d'assalto prima e del neoliberismo leggermente temperato, poi, la Gran Bretagna è profondamente cambiata e proprio nella direzione prevista da T.H. Marshall. Con l'avvento al potere di M. Thatcher ha preso corpo in Europa, nel Paese che era stato la culla del *welfare state* postbellico, un nuovo 'modello di società', che ha puntato a modificare tanto le condizioni economiche e sociali, quanto la struttura giuridico-istituzionale esistente per renderle entrambe coerenti con il 'modello liberista', rafforzare 'la libertà del mercato', cioè il potere dei capitali più concentrati che lo dominano, e indebolire le difese (i celebrati diritti...) dei salariati a fronte dello strapotere delle mega-imprese e degli Stati. L'agenda thatcheriana prevedeva, tra l'altro:

- 1) la privatizzazione di praticamente tutto ciò che era stato mantenuto sotto il controllo statale nel periodo laburista;
- 2) la riduzione e anche l'estinzione del capitale produttivo statale;
- 3) lo sviluppo di una legislazione che ha fortemente deregolamentato le condizioni di lavoro e precarizzato i diritti sociali;
- 4) l'approvazione da parte del Parlamento dominato dai conservatori di un insieme di atti che hanno limitato pesantemente l'azione sindacale, puntando a distruggere un po' tutto, dalle solide basi che gli *shop steward* avevano nelle fabbriche fino alle forme più stabili della contrattazione tra capitale, lavoro e Stato espresse, per esempio, nelle negoziazioni collettive. (Antunes 2006, p. 87)

Questa agenda non è rimasta sulla carta. Al contrario, la sua messa in pratica è stata talora più estrema delle sue stesse formulazioni programmatiche. Mi limiterò ad osservarla sotto il solo aspetto delle 'politiche del lavoro' (ovvero: **contro** il lavoro) che, è assai curioso, non hanno un posto né rilevante, né chiaro nell'opera di T.H. Marshall,¹⁷ mentre sono, a mio avviso, **il fattore-chiave del processo di ampliamento o di riduzione dei diritti di cittadinanza sociale**. Lo sono perché incidono su quella che è la forza sociale determinante nella acquisizione e nella difesa dei diritti di cittadinanza: i lavoratori salariati.

La guerra aperta scatenata dalla Thatcher nel 1984-'85 contro i minatori e il NUM, il loro forte e militante sindacato, è stata solo il momento culminante di un processo di vasta soppressione dei posti di lavoro nell'industria britannica, crollati dai 7 milioni del 1979 ai 3,7 milioni del 1995, che ha colpito la spina dorsale del movimento dei lavoratori in quel Paese. Altri colpi sono stati assestati attraverso una raffica di limitazioni alla contrat-

¹⁷ Si può osservare, ad esempio, com'è redatto il quadro riassuntivo dei diritti civili, politici, sociali a p. 9 del suo testo.

tazione collettiva, in specie agli scioperi, con il divieto di quelli di solidarietà, la moltiplicazione degli intralci burocratici alla loro proclamazione e ai picchetti operai, l'intromissione governativa nelle casse sindacali, la limitazione dei *closet shop* in cui erano garantiti i diritti di iscrizione al sindacato. Questo attacco ha innescato un vero e proprio tracollo dei livelli di sindacalizzazione, precipitati in poco più di trent'anni dal 55% della forza lavoro nel 1979 al 26,5% di oggi.¹⁸ Non è eccessivo parlare, con Antunes, di un «sistematico boicottaggio» dell'azione sindacale con lo scopo di imporre una «negoziante individualizzata» tra capitale e lavoro, che in un contesto di **crescente disoccupazione e deindustrializzazione** quale quello degli anni Ottanta, non può significare altro che il rafforzamento del potere di disposizione unilaterale del capitale sul lavoro. Nella medesima direzione è andata anche l'apertura agli investimenti di capitali stranieri nell'industria che attraverso l'importazione delle pratiche toyotiste ha spianato la strada alla disorganizzazione dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Anche in questo la Gran Bretagna è stata battistrada in Europa con gli insediamenti della Nissan Motor Manufacturing e della Ikeda Hoover, dove è stato messo in atto un 'sistema di comunicazione' diretto tra direzioni aziendali e lavoratori, senza la 'interferenza' delle strutture sindacali, e le prestazioni lavorative sono state fortemente intensificate anche attraverso la prassi consolidata in Giappone dell'auto-controllo e della 'auto-subordinazione' dei lavoratori agli obiettivi aziendali. A partire da queste due 'isole' questa nuova organizzazione del lavoro **che ha limitato drasticamente i diritti operai nelle fabbriche**, si è espansa ad altri settori dell'industria britannica, facendo della Gran Bretagna, negli anni Ottanta e Novanta, «il Paese nel quale le condizioni di lavoro si sono più deteriorate, se comparate agli altri Paesi dell'Unione Europea», il Paese europeo occidentale dagli orari di lavoro più prolungati (Antunes 2006, p. 114; Basso 1998, pp. 51-52). Se volessimo adottare la tripartizione dei diritti operata da T.H. Marshall, dovremmo dire che con il thatcherismo sono stati ristretti i diritti **sociali** dei lavoratori, ma lo sono stati anche i loro diritti **civili e politici**, quanto meno nei luoghi di lavoro. Sul piano dei diritti di cittadinanza, quindi, si è andati **indietro** in tutti i campi.

L'avvento di Blair e del blairismo non ha cambiato nulla di sostanziale. In certi casi vi è stato un parziale alleggerimento delle misure thatcheriane, ma in altri vi è stata perfino una loro intensificazione, ad esempio in materia di contratti di lavoro precari, di limitazione dei diritti sociali delle madri nubili e dei portatori di handicap fisici, o di misure repressive contro la marginalità sociale, fino all'istituzione di vere e proprie carceri per i minori di anni 14.

18 Il colpo più terribile l'ha subito proprio il NUM (National Union of Mineworkers) precipitato dai 257.000 membri del 1979 agli 8.000 degli anni Novanta.

In Italia l'aggressione ai diritti acquisiti dei lavoratori è partita dopo, ma è andata altrettanto in profondità. Anche in questo caso l'opera è stata rigorosamente *bipartisan*. Limitandoci questa volta al solo mercato del lavoro, possiamo individuare quattro passaggi-chiave. Il primo è stato l'accordo del 23 luglio 1993 tra il governo Spadolini e i sindacati, che ha aperto la porta sia al lavoro a tempo determinato che, soprattutto, al lavoro interinale o in affitto. Il secondo passaggio-chiave è avvenuto con il cd. 'pacchetto Treu' del 1997, che ha normato il lavoro interinale, sebbene inizialmente solo come forma di lavoro temporaneo, fino a quel momento vietata esplicitamente da una legge del 1960. È stata spalancata la porta, così, all'ingresso in Italia delle agenzie di lavoro interinale, legalizzando il caporalato organizzato con la pratica soppressione dei vecchi uffici pubblici di collocamento e la generalizzazione della intermediazione privata di manodopera. Nello stesso 'pacchetto' è stata introdotta la flessibilità degli orari attraverso l'orario pluriperiodale che consente di praticare le 40 ore su base annua, con variazioni in più o in meno a seconda dei periodi. Un vero e proprio salto di qualità nella **precarizzazione dei rapporti di lavoro**, è questo il terzo passaggio-chiave, si è realizzato con la legge 6 settembre 2001 che ha liberalizzato del tutto i contratti a termine, consentendo di ripeterli senza fine, e ha introdotto altre tipologie di quelli che allora venivano definiti ancora 'contratti atipici', ma stavano diventando sempre meno tali.

Con la legge 30 del 2003 (la cd. legge Biagi), quarto passaggio, tutto questo processo di deregolamentazione **governativa, parlamentare, statale** del mercato del lavoro è stato **radicalizzato e canonizzato**. L. Gallino ha parlato impropriamente di ri-mercificazione del lavoro, perché il lavoro salariato non ha mai cessato di esser una merce anche quando, come negli anni Sessanta e Settanta, è riuscito a conquistare alcune tutele legali e contrattuali; ma si è distinto dalla generalità, o quasi, degli studiosi per avere criticato senza mezzi termini l'ideologia della 'flessibilità' e la valanga di provvedimenti tesi a metterla in pratica (Gallino 2007). Sulla legge Biagi egli osserva che oltre ad avere anche formalmente abrogato il divieto di intermediazione di manodopera, ha fatto saltare per aria ogni limitazione al lavoro in affitto (ridenominato lavoro in somministrazione) sicché anche l'80% o perfino il 100% dei salariati al lavoro in un'impresa può essere ormai costituito da lavoratori non dipendenti dall'impresa stessa - ciò che ha creato pressoché ovunque, nelle imprese private come nelle pubbliche amministrazioni (dopotutto è lo Stato il primo utilizzatore di lavoro precario), una **doppia** condizione del lavoro, con una parte dei lavoratori a salari, orari, diritti differenziati nettamente in peggio che esercita una pressione concorrenziale **immediata**, da quotidiano fiato sul collo, sui lavoratori ancora in qualche modo protetti dalle vecchie regole. La legge Biagi ha inoltre introdotto una molteplicità di tipologie che prevedono la mera contrattazione individuale come il lavoro a progetto, il lavoro intermittente,

ecc., accentuando quella **frammentazione** delle condizioni lavorative che è uno strumento essenziale per la negazione dei diritti dei salariati, anche i più elementari, nei luoghi di lavoro.

Né l'impronta neoliberalista sulla destrutturazione istituzionale dei rapporti di lavoro si è fermata qui. Perché nel gennaio 2009 si è materializzato un primo assalto all'istituto del contratto nazionale di lavoro con la previsione di possibili deroghe ad esso, premessa per l'introduzione nel 2011 dei 'contratti di prossimità', aziendali e territoriali, cui si consente di fissare deroghe peggiorative rispetto a quelli nazionali (art. 8 della legge 148). Un provvedimento con cui si è legalizzato un 'domestico dumping sociale' che ha moltiplicato i particolarismi e le possibilità di violare le regole poste dalla contrattazione nazionale e dalle leggi, aprendo scenari da «Medioevo prossimo venturo del diritto del lavoro nell'ampia misura in cui è dato prevederne la perdita di unitarietà e coerenza a causa dell'incontrollabile disseminazione di deroghe localistiche d'incerta giustificazione» (Ragnoli 2001, p. 2).

La crescente **privatizzazione del diritto sindacale e del diritto del lavoro** che ha progressivamente liberato l'individuo caro a von Mises e von Hayek, l'individuo-imprenditore, l'individuo-manager, privato¹⁹ e statale,²⁰ da ogni vincolo posto dall'esterno, specie se da 'attori collettivi' (i lavoratori organizzati), alla sua intangibile sfera di libertà, si è rivelata un processo inesauribile. Ecco subito dopo i contratti di prossimità, la 'riforma Fornero' con la sua parziale manomissione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori e altre simili delizie, e poi ancora, con il governo in carica, un ulteriore ampliamento della possibilità di reiterare i contratti a termine, un tempo atipici, oggi divenuti i **tipici** contratti della 'nuova era della flessibilità'.

Questa radicale manomissione della regolamentazione dei rapporti di lavoro nata negli anni Sessanta e Settanta ha inciso a fondo sui **diritti sociali dei salariati**, perché la precarizzazione dei rapporti di lavoro limita o preclude del tutto l'accesso alle indennità di disoccupazione (già di per sé limitatissime in Italia) e agli 'ammortizzatori sociali', alle prestazioni sanitarie gratuite e alla predisposizione di una pensione capace di garantire l'autonomia economica, porta con sé un peggioramento delle condizioni abitative, amputa il diritto di assicurare a sé e ai propri figli un'istruzione completa, e così via. Tutti effetti **indiretti** che si cumulano con quelli prodotti **direttamente** dai provvedimenti che stanno, un passo dopo l'altro, **commercializzando** l'accesso alla scuola, alla sanità, alle pen-

19 Emblematico, a riguardo, il metodo Marchionne applicato negli stabilimenti FIAT, a cominciare da Pomigliano.

20 Emblematico, a riguardo, il metodo Bono, amministratore delegato di Fincantieri, che da un lato ha ridotto gli organici dell'impresa, e dall'altro ha enormemente ampliato il ricorso al lavoro ultraderegolamentato degli appalti, arrivato ad essere, ormai, i 2/3 del lavoro necessario alla costruzione delle navi prodotte da questa impresa di Stato (almeno per ora).

sioni, nel nome della impellente riduzione del debito di Stato; un debito che non è certo cresciuto a dismisura per causa della spesa sociale. Determinanti nell'indebolire la risposta dei lavoratori a questo attacco sono stati anche in Italia due fattori: la penetrazione dell'ideologia neoliberista in tutte le strutture del movimento operaio, tanto più profonda quanto più esse si erano già imbevute, dal 1945 in poi, di idee e di inibizioni a sfondo nazionalista e aziendalista; lo smantellamento quasi totale della grande industria di Stato e privata, e con essa del nucleo forte e più concentrato del proletariato italiano. Ma anche là dove, come in Germania, l'industria nazionale è stata maggiormente preservata, le politiche neoliberiste hanno trovato il modo di imporsi sia dentro le aziende, con il ricorso ai sub-appalti, interni ed esterni, e con la progressiva uscita dai contratti nazionali e dalle associazioni di categoria di molte grandi imprese,²¹ sia nel mercato del lavoro e nelle politiche sociali attraverso l'Hartz IV varato dal governo socialdemocratico di Schroeder, che si può ritenere a buona ragione una fabbrica su larga scala di working poor²² per il taglio draconiano inferto alle misure di 'aiuto sociale' e di protezione dalla disoccupazione, specie quelle riguardanti i disoccupati di lungo periodo.

Sarebbe agevole completare il quadro dell'attacco neoliberista ai diritti di cittadinanza, e in specie a quelli sociali, facendo l'elenco delle contro-riforme pensionistiche in serie varate negli ultimi vent'anni, dei tagli alla assistenza ai soggetti vulnerabili, dell'incremento esponenziale (specie in Italia) delle prestazioni sanitarie da pagare, dei costi crescenti dell'istruzione superiore, delle politiche fiscali penalizzanti per i salariati e premianti per i detentori di capitale, della revoca totale o parziale di tutte le misure che in qualche modo riconoscevano – per usare la formula di T.H. Marshall – «un diritto universale ad un reddito [o ad una prestazione di servizi] non misurato sul valore di mercato del soggetto». Sarebbe ancor più

21 Al 2010 erano 'coperti' da un contratto collettivo nazionale il 56% dei salariati delle regioni occidentali della Germania (nel 1996 erano il 70%) e il 36% di quelli delle regioni orientali (nel 1996, il 56%), mentre gli iscritti ai sindacati si sono negli ultimi venti anni quasi dimezzati. Questo processo ha dato largo spazio agli accordi locali o aziendali 'in deroga', giustificati con la finalità di 'salvare gli stabilimenti', a cui è arrivato anche il sigillo ufficiale dell'IG-Metall con l'accordo di Pforzheim del febbraio 2004, che si può considerare la trasposizione in Germania della logica e della prassi della *concession bargaining* da lungo tempo sperimentata negli Stati Uniti: Sablowski 2011, pp. 5-13. Tanto il governo Schroeder quanto i governi Merkel hanno messo in atto una politica volta a produrre una spaccatura tra salariati 'normali' e disoccupati, generando così – in un contesto complessivo di riduzione dei diritti di **tutti** i lavoratori – due differenti condizioni da mettere in tensione tra loro. Questa offensiva neoliberista ha mutato anche i connotati del lavoro degli assistenti sociali, che sono chiamati sempre più a svolgere una attività di controllo, anziché di aiuto, sugli 'assistiti'/clienti.

22 Al 2013 è considerato povero o a rischio povertà un quarto dei lavoratori tedeschi. Sulle cause e le forme del processo di impoverimento dei lavoratori europei e, in genere, del Nord del mondo: Pradella 2010, pp. 283-378.

agevole mostrare come dopo lo scoppio della crisi del 2008 si sia affermata una versione perfino più aggressiva del neoliberismo, che ha acutizzato questo processo fino a livelli 'inimmaginabili' (si pensi solo al trattamento riservato ai lavoratori e alle lavoratrici della Grecia). Ma per le finalità di questo saggio è sufficiente aver messo in luce due aspetti del problema che toccano da vicino anche le politiche migratorie e le popolazioni immigrate: i limiti **invalidabili** contro cui si è scontrata, in Europa occidentale, perfino nel momento di massima forza del *welfare state* europeo, l'espansione dei diritti sociali anche per le lavoratrici e i lavoratori europei d.o.c., e il furioso attacco in atto da quaranta anni contro i diritti da essi già acquisiti.

4 Le politiche migratorie europee come politiche antiegalitarie

Si tratta ora di verificare se le politiche migratorie europee dalla fine della Seconda guerra mondiale ad oggi hanno dato un contributo alla 'universalizzazione' dei diritti sociali, o hanno agito invece - per quello che hanno potuto, dato che non sono onnipotenti - come un **fattore di incremento delle disuguaglianze**. Questa verifica deve tener conto del fatto che in questo secondo dopoguerra si possono identificare due periodi tra loro abbastanza demarcati.

Nel primo periodo, che si esaurisce alla fine degli anni Settanta per effetto della prima, importante recessione dell'economia europea dell'epoca postbellica, sono stati operanti tre differenti 'modelli' di politica migratoria per dir così attrattiva in Gran Bretagna, Francia e Germania - nessuno dei quali conteneva il riconoscimento, o almeno il pieno riconoscimento, della cittadinanza sociale agli immigrati.

In un secondo periodo, che inizia a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, e prende avvio simbolicamente dal Trattato di Maastricht, viene a delinearsi progressivamente una politica migratoria selettiva e repressiva, con tratti più o meno apertamente razzisti, che culmina in Italia con l'approvazione nel 2002 della legge Bossi-Fini, divenuta in seguito un punto di riferimento anche per gli altri Paesi dell'Europa dei 15. I pesanti risvolti discriminatori di questa legge in materia di acquisizione e stabile godimento dei diritti sociali da parte delle genti immigrate si sono via via materializzati su scala più ampia man mano che la sua 'filosofia sociale' si è diffusa a scala europea coinvolgendo, specie dopo la crisi del 2008, anche i Paesi scandinavi, fino a far comparire in **tutta** l'Europa occidentale (per non parlare dell'Ungheria o della Cechia) il fenomeno della «xenofobia in nome dello Stato sociale» (Spire 2013).

Nel primo periodo le radici dei tre diversi modelli affondavano essenzialmente nella storia del colonialismo e nel corso della Seconda guerra mondiale. La Gran Bretagna e la Francia, eredi di una lunghissima tradizione coloniale e annoverate, in buona parte a torto, tra le potenze vincitrici

della guerra, erano in certo senso, e si sentivano, **vincolate** ad avere un atteggiamento 'aperto', da veri campioni della 'civiltà democratica', verso i propri ex-sudditi divenuti membri di nazioni indipendenti; ex-sudditi che non di rado avevano combattuto a fianco delle potenze coloniali contro il nazi-fascismo. In linea teorica, tutti gli ex-sudditi, o quasi, avrebbero avuto il diritto di diventare cittadini britannici o francesi; ma se questa acquisizione di cittadinanza da parte degli ex-colonizzati fu nei fatti molto limitata, ciò si deve non solo al rinnovato orgoglio di appartenenza ai popoli di colore insorti, ma anche agli amari risvolti dell'esperienza fatta dai nuovi cittadini 'di colore' nei due Paesi. Come ha mostrato in modo magistrale Sayad (Sayad 2002, pp. 299-363), la naturalizzazione, benché appaia come un atto individuale, è in realtà una relazione sociale tra due nazioni, «oggettivamente determinata dal rapporto di forza asimmetrico che si instaura in tale circostanza tra due nazionalità che si sostituiscono l'una all'altra»: e ancora una volta la nazione colonizzatrice vince sulla nazione colonizzata. Di conseguenza la naturalizzazione è «un'operazione di annessione profonda e totale come poche altre», in quanto chi la consegue **deve** sentirla e viverla «come se fosse un onore che bisogna meritarsi e che bisogna pagare prima e dopo». Una forma di violenza più o meno 'dolce', a seconda dei casi, mai però una semplice, indolore e, tanto meno, liberatoria 'operazione amministrativa'. Attraverso di essa si poteva sfuggire allora in Francia a tutti gli obblighi del *Code de l'indigénat* e alle limitazioni previste per lo status di 'cittadino di secondo collegio', conseguendo diritti negati agli altri immigrati, ma la condizione del naturalizzato restava contraddittoria perché l'esperienza sociale concreta, quotidiana fatta con la cittadinanza francese in tasca, rivelava poi sistematicamente ai neocittadini che erano francesi, in realtà, **solo** 'sui documenti' o 'per i documenti'. Un'esperienza, questa, di tanti giovani figli di immigrati nati in Francia senza però riuscire ad essere integralmente francesi, «né oggettivamente, a causa delle discriminazioni e delle molteplici esclusioni di cui sono vittime (apparentemente solo a causa delle origini)», ed ancor meno sul piano soggettivo per via del «sentimento che si prova a essere vittime di queste esclusioni e discriminazioni fondate solo sulle origini». ²³

L'acquisizione della cittadinanza è al tempo stesso 'tutto' e 'niente', afferma Sayad, e pertanto

lungi dal poter regolare come si crede il paradosso dell'immigrazione, lungi dall'assicurare o consacrare l'integrazione degli immigrati nella società e nella nazione francesi, la naturalizzazione tende, contro ogni aspettativa, a perpetuare i problemi dell'immigrazione. Lo fa nella misu-

23 Sayad 2002, p. 335 (c.m.). Sul mito dell'integrazione 'alla francese' e sulle discriminazioni di ieri e di oggi ai danni delle popolazioni di origini coloniali: Vincent 2003; Costantini 2010.

ra in cui non riesce a sopprimere le differenze oggettive e i conflitti che queste differenze generano oggettivamente (...). Peggio ancora, sembra aggravarli a causa della conversione indotta. La naturalizzazione cambia **poco o nulla** nella **condizione sociale** degli immigrati – anche se cambia il loro status giuridico – ma modifica malgrado tutto la natura dei problemi che vengono posti loro e che loro stessi si pongono. (Sayad 2002, p. 349 [c.m.])

Con caratteri diversi anche ‘l’integrazione multiculturale’ all’inglese ha mostrato altrettanta contraddittorietà. Nonostante l’acquisizione automatica della cittadinanza per i nati in territorio britannico, infatti; nonostante il *British Nationality Act* del 1948 consentisse a tutti i cittadini del *Commonwealth* il diritto di entrare, lavorare e stabilirsi in Gran Bretagna; già nel 1962, con il *Commonwealth Immigrants Act*, vennero introdotte le prime misure tese a restringere e selezionare in particolare l’immigrazione dei neri e delle donne di origine caraibica, africana o asiatica, e vennero definiti tre diversi tipi di permessi di soggiorno con relativa differenziazione di status e di diritti. Contemporaneamente nel dibattito pubblico, per la prima volta nell’Europa del dopoguerra, prendeva piede lo stereotipo stigmatizzante dell’immigrato nero disoccupato che approfitta dei servizi sociali e gode di un diritto alla casa anche superiore a quello degli autoctoni. L’era thatcheriana ha rafforzato queste tendenze stratificanti e discriminatorie sia nei confronti delle popolazioni immigrate nere che dei cittadini britannici di pelle nera. In questo modo il ‘multiculturalismo di Stato’ ha assunto sempre più i tratti di una politica di ‘integrazione subordinata’ delle *ethnic minorities* fondata su criteri etnico-razziali e sul principio del *divide et impera*, con un’intensa presenza, già molto prima del 2001, dell’islamofobia. E dunque in questo ‘modello’ fondato apparentemente sul rispetto e riconoscimento paritario delle diverse ‘culture’, non c’era in realtà **nulla** che possa essere presentato come una pari, piena acquisizione dei diritti di cittadinanza sociale da parte degli immigrati delle diverse nazionalità – è interessante anche il fatto che nella sua opera T.H. Marshall non faccia il minimo cenno al problema, considerandolo, evidentemente, un problema trascurabile.

Il banco di prova più serio e rivelatore rimane sempre, per me, quello del mercato del lavoro. Ebbene, nonostante il grande battage dell’imprenditoria britannica negli anni Ottanta e Novanta intorno alle ‘pari opportunità’, in Gran Bretagna in particolare i lavoratori immigrati di prima generazione provenienti dall’Iraq o dallo Zimbabwe, nonché quelli indiani, pakistani o caraibici appartenenti alla seconda e alla terza generazione sono andati incontro a metodiche discriminazioni «nell’accesso al mercato del lavoro, sia in termini di salario che di prospettive di carriera» (Erel, Jefferys 2003, p. 268; Brubaker 1989; Miles 1993). Con una serie di conseguenze sui tassi di disoccupazione, generalmente più alti o molto più alti della media, sulle

maggiori difficoltà a cambiare lavoro o a conservarlo in caso di crisi aziendale o generale, sulla sostanziale irrilevanza del grado di istruzione ai fini della qualifica e della retribuzione, sull'assegnazione a mansioni lavorative più pesanti e orari più ingrati, e così via.

In confronto a quelli francese e britannico, il 'modello tedesco' si presentava esplicitamente come il più duro e inospitale, centrato com'era sulla categoria di *Gastarbeiter*, lavoratori ospiti temporanei della Germania solo fin tanto che c'è bisogno delle loro braccia, e perciò oggetto di particolare attenzione da parte dei tutori dell'ordine pubblico. Non può sorprendere, quindi, né la loro sostanziale esclusione dai diritti di cittadinanza sociale, né che una legge dell'aprile 1965 prevedesse la possibilità di espulsione per «chi non può provvedere al mantenimento proprio e dei familiari a suo carico senza ricorrere all'assistenza sociale». Per essere espulsi poteva risultare sufficiente anche la semplice richiesta di accesso all'assistenza, come del resto qualunque altro tipo di infrazione di legge e, a maggior ragione, l'attività politica svolta. Ed anche quando, a partire dai primi anni Settanta, per la forza considerevole assunta dagli immigrati – anzitutto nei luoghi di lavoro – le autorità politiche centrali e locali della Germania federale furono **costrette** a confrontarsi con l'impraticabilità del puro modello *Gastarbeiter*, i diversi aspetti sociali della 'integrazione' degli immigrati – alloggi, salute, scuola, condizione delle donne, anziani, ecc. – con i relativi sempre parziali e tardivi riconoscimenti, vennero sgranati nel tempo e nelle forme, e accompagnati da un impegno volto a selezionare gli immigrati in entrata e agevolare, in più casi, il ritorno a casa dei meno desiderati (Kammerer 1976).

Non si deve dimenticare che questo primo periodo è stato, per l'Europa occidentale nel suo insieme, una fase di grande sviluppo economico, quindi di maggiori risorse a disposizione dei governi e degli Stati per allargare le maglie dei diritti sociali. Questa fase si chiude con la crisi del 1974-'75 che inaugura invece un periodo più incerto e tormentato nel quale l'economia europea occidentale continua, nell'insieme, a crescere, ma a ritmi decisamente inferiori a quelli della fase precedente. Il bisogno di forza-lavoro immigrata si generalizza anche all'Europa del Sud e dell'estremo Nord scandinavo a misura che emerge, oltre al problema demografico, la necessità stringente delle imprese europee di **abbassare marcatamente e durevolmente il valore della forza-lavoro per competere con i giovani capitalismi ascendenti** e di avere quindi bisogno di una grande massa di lavoratrici e lavoratori immigrati, per definizione forza di lavoro a costo inferiore alla media. È in questo nuovo contesto internazionale, segnato dalla mondializzazione della produzione industriale, agricola e di crescenti settori dei servizi, che prende corpo via via una politica migratoria selettiva e repressiva al punto da aver fatto parlare, a ragione, di *Fortress Europe*. Il che non sta affatto a significare: «non vogliamo più immigrati e immigrate», bensì «ne vogliamo anche tanti, ma in stretta conformità alle nostre

insindacabili necessità, e con le minori pretese e i minori diritti possibili». Maastricht e la Bossi-Fini sono i due nomi-simbolo di questo secondo periodo, l'atto fondativo e la sua più coerente applicazione in materia di politiche migratorie.

Non mi pare opportuno ritornare qui sulla disputa, per me fatua, circa il carattere antieuropeo della Bossi-Fini e sulle speranze da molti nutrite a vuoto, in Italia, circa il fatto che gli altri Paesi europei avrebbero erto una barriera contro questa legge rispedendola scandalizzati al mittente. Essa, al contrario, ha fatto scuola in Europa anzitutto su un punto fondamentale: la **subordinazione della permanenza legale sul territorio europeo all'esistenza di un regolare contratto di lavoro**. Principio che in tempi di **generale precarizzazione dei rapporti di lavoro** e diffusione a macchia d'olio di rapporti di lavoro irregolari, pone in capo ai lavoratori e alle lavoratrici immigrate una tagliola che può cadere su di loro in qualsiasi istante, e li 'consiglia' fortemente perciò a tenersi stretto, strettissimo il rapporto di lavoro che hanno, qualunque siano le condizioni e le restrizioni che comporta, inclusi i rapporti di lavoro al nero, perché anche dei rapporti di lavoro oggi al nero possono contenere la speranza di una futura regolarizzazione. In quanto macchina per la produzione e riproduzione a ciclo continuo di 'clandestinità', **effettiva o temuta**, e delle condizioni per l'espulsione degli immigrati anche da lungo tempo residenti in Italia, la Bossi-Fini incarna alla perfezione le necessità delle imprese europee di ogni ordine e grado. E risponde bene anche a quelle degli Stati europei impegnati tutti, in misura proporzionale alla loro forza o debolezza, a tagliare gli interventi di cura e di assistenza alle persone non autosufficienti e a trasferirne il compito e il costo sulle famiglie.

Parlammo a suo tempo, a questo proposito, di **nuovi coolies** sia nel senso di lavoratori vincolati a condizioni semischiavistiche, che nel senso di lavoratori a tempo, a termine, che non debbono concepire la loro migrazione come una migrazione definitiva (come ha fatto, invece, la gran parte degli immigrati nell'Europa occidentale, i 2/3 se non i 3/4 di loro), bensì come una migrazione possibile solo fintantoché c'è lavoro. Nuovi *Gastarbeiter*, che debbono essere sempre pronti ad andarsene non appena il mercato non ha più bisogno di spremerli, e che perciò **non possono** candidarsi né alla cittadinanza formale, né a quella sociale (Basso, Perocco 2003, pp. 18-34). Questo 'ritorno del *Gastarbeiter*' avviene in un quadro economico-sociale dominato da politiche neoliberiste e assai più incerto e cupo degli anni Cinquanta e Sessanta per **tutti** i lavoratori,

in un contesto a capitalismo flessibile (con tutto il suo portato di frammentazione, polarizzazione e precarietà) e in una congiuntura di stagnazione economica poi divenuta vera e propria crisi economica. Così, scissi tra una condizione di **rigidità** determinata dalla normativa in materia di immigrazione, e una condizione di **flessibilità** determinata dalla nor-

mativa in materia di mercato del lavoro, gli immigrati si sono ritrovati ad essere dei lavoratori ospiti in un periodo di ristagno economico, di ripresa della disoccupazione, di crescita della precarietà, di sofferenza e di indebolimento del movimento dei lavoratori (Perocco 2012, p. 103).

È lo stesso contesto in cui il principio di ‘universalità’ dei diritti è stato attaccato per gli stessi cittadini autoctoni d.o.c. attraverso la messa in atto di politiche federaliste, altra faccia della medaglia delle politiche neoliberiste, che hanno introdotto insieme a «formali disuguaglianze giuridiche», anche nuove modalità di «produzione del diritto, specie negli ambiti specifici dell’accesso alla cittadinanza sociale». In questo ambito infatti

le norme sono sempre più spesso generate con procedure e da soggetti diversi da quelli tradizionali e si caratterizzano non più per l’universalità e l’astrattezza, ma per il loro carattere sempre più segmentario e localistico, nella linea dei ‘*local rights*’ ottenibili sulla base di appartenenze specifiche (con il criterio essenziale di riferimento all’autoctonia). È questo nuovo processo di formazione (e negazione) dei diritti che ha fatto parlare di una cittadinanza ‘a geometria variabile’, di ‘stratificazione civica’ o di ‘diritti stratificati’: ciò che in termini sociali si traduce nella produzione di nuove forme di disuguaglianza.

L’ambito in cui questo fenomeno si è sviluppato maggiormente è proprio quello dei diritti sociali e del *welfare* che, a seguito di svariate riforme federaliste, rientrano quasi esclusivamente nei poteri politici e nelle competenze legislative degli enti locali. Ciò ha creato le condizioni per la costituzione di **una cittadinanza sociale particolarmente diversificata sul territorio nazionale e gerarchizzata**, dipendente più da delibere comunali e ordinanze che da principi di uguaglianza e di libertà sanciti nell’ordinamento nazionale, e anzitutto nella Costituzione repubblicana. A fare maggiormente le spese di questo nuovo assetto politico-normativo di tipo ‘federalista’ è stata la popolazione immigrata. È proprio nei confronti di questa parte della popolazione, infatti, che le autorità locali hanno voluto e potuto sperimentare la ‘tenuta’ delle loro prerogative di potere rispetto alle autorità centrali, cancellando o riducendo, nella maggior parte dei casi, il loro accesso alla cittadinanza sociale.²⁴

I campi di applicazione di questa crescente produzione di norme locale, localistica, ‘etnica’ sono stati i più vari: dalla residenza anagrafica alle graduatorie per gli alloggi pubblici, dal ricongiungimento familiare ai con-

24 Gjergji 2010, pp. 2-3; Perocco 2010, pp. 404 ss. Si tratta di una frammentazione, segmentazione, stratificazione, gerarchizzazione dei diritti simile a quella vissuta dai cittadini che si trovano nel territorio di uno Stato dell’Unione Europea, ma non hanno la ‘cittadinanza europea’: Zagato 2011. E, naturalmente, i due processi possono intersecarsi e sommarsi.

tributi economici da parte dei servizi sociali, dall'uso degli spazi pubblici alle pratiche religiose. E non c'è dubbio che ulteriori elementi di incertezza e di fragilità derivino dai margini di discrezionalità attribuiti alle questure, alle prefetture, agli enti locali da un'alluvionale produzione di circolari e note esplicative ad esse, come ha mostrato I. Gjergji nella sua penetrante analisi (Gjergji 2013).

Un secondo aspetto della Bossi-Fini non si è ancora generalizzato agli altri Paesi europei nella stessa misura della subordinazione del permesso di soggiorno ad un regolare contratto di lavoro, ma ha egualmente **una forte valenza materiale e simbolica schiettamente razzista**: è l'aver espropriato l'immigrato/a anche del mero diritto di richiedere il **proprio** permesso di soggiorno, attribuendo a chi utilizza la sua forza-lavoro tale diritto, trasformato in **potere**, in una potestà personale di tipo preborghese sulla persona dell'immigrato/a. È un altro aspetto di quella **regressione giuridica** del capitalismo maturo che abbiamo osservato nel processo di privatizzazione e differenziazione territoriale del diritto del lavoro legata ai contratti di prossimità. Altro che espansione 'universale' dei diritti di cittadinanza!

Ma il meglio, ovvero il peggio, in termini di **razzismo istituzionale** (o di Stato), è degli ultimi anni, quelli successivi alla crisi del 2008. Anni da un lato, di forte aumento della disoccupazione, della sottoccupazione, della precarietà (con il dilagare dei contratti a termine), di contrazione dei salari reali e talora pure di quelli nominali, di drastica riduzione dei conflitti di lavoro: tutti processi **comuni** ai lavoratori autoctoni e a quelli immigrati, ma sperimentati da questi ultimi con una particolare pesantezza, se è vero che molti/e tra loro hanno «conosciuto precocemente il passaggio dal lavoro precario al lavoro saltuario» nell'agricoltura, con i voucher, nella sanità, con il lavoro a gettone, o nelle cooperative della logistica, vera e propria terra franca, fino a tempi recenti, di ogni sorta di violazione dei contratti e delle leggi.²⁵ Anni dall'altro, di intensificazione ossessiva della propaganda e dell'azione degli Stati e dei governi europei contro gli immigrati di origini 'islamiche', contro gli immigrati cosiddetti 'clandestini', contro le popolazioni rom, contro i richiedenti asilo, nel mezzo di una vera e propria orgia di leggi speciali, discorsi pubblici anti-immigrati, prassi amministrative arbitrarie, operazioni di polizia, moltiplicazione di campi di detenzione dentro e fuori l'Europa, e del rilancio in grande stile della retorica identitaria, occidentalista, bianca che pretende dagli immigrati una completa identificazione con i Paesi che hanno avuto la generosità di 'accoglierli', con i loro 'valori', le loro leggi e le loro istituzioni, le stesse che li discriminano, li declassificano e non di rado li demonizzano (Basso, a cura di, 2010).

25 Perocco, Cillo 2014. Si tratta della 'spontanea' stratificazione e gerarchia razziale propria da secoli del mercato del lavoro internazionale.

Sono gli anni, per l'Italia (e non solo), degli 'accordi di integrazione', un tipo davvero singolare di 'contratti' nei quali non c'è alcuna corresponsabilità di obblighi tra i contraenti (a proposito di diritti...), che in più punti – come nel caso italiano – contravvengono senza alcuna remora sia alle norme europee, ad esempio in materia di richiedenti asilo, sia alle stesse norme nazionali, ad esempio in materia di decurtazione dei diritti a seguito di condanna. E non vi è certo bisogno di star qui a dimostrare le conseguenze di questo genere di 'accordi' in fatto di accesso ai diritti di cittadinanza...

Mi sembra utile, invece, venire su una questione che sta conquistando crescente spazio nel dibattito pubblico europeo, ovvero il **presunto abuso** che le popolazioni immigrate farebbero dei sistemi di protezione sociale del *welfare state*. Essa è stata addirittura sollevata in forma solenne il 27 aprile 2013 da una dichiarazione-lettera congiunta, una forma più solenne di questa non è immaginabile, dei ministri degli interni e della immigrazione tedesco, olandese, britannico e austriaco. Costoro hanno chiesto ai responsabili europei di Affari interni e Giustizia «sanzioni legali e finanziarie efficaci» contro chi abusa della libertà di movimento pesando 'in maniera indebita' sulla spesa sociale dei loro Paesi, e hanno preannunciato di voler rifiutare l'assistenza sociale agli immigrati che non abbiano mai lavorato nei propri confini, anche se cittadini di Paesi appartenenti all'Unione Europea, rivendicando il diritto di espellerli se ci sono 'imbrogli' nella loro documentazione. I bersagli? I rom, anzitutto, sebbene sia arcinoto che essi accedono ai servizi molto meno delle altre popolazioni immigrate. E poi i cittadini romeni e bulgari che, finita con il 2013 la moratoria sui loro trasferimenti, potranno trasferirsi senza limitazioni in altri Paesi dell'Unione. In specie contro questi ultimi è sceso in campo lancia in resta il premier britannico Cameron con una valanga di dichiarazioni e un articolo sul *Financial Times* in cui preannuncia misure unilaterali per rendere più difficoltoso l'accesso al *welfare* per i nuovi immigrati **anche 'comunitari'** (in particolare in materia di *child benefit*), accompagnate da norme che prevedono l'espulsione dal Regno Unito di chi chiede l'elemosina o dorme all'aperto e il divieto di rimettervi piede per 12 mesi. Un'aggressione che suona tanto più provocatoria verso i lavoratori rumeni e bulgari perché essi, come e perfino più degli immigrati di altre nazionalità, pagano in tasse e contributi sociali più di quello che ricevono in *benefit*.²⁶

Poteva la Francia di Hollande essere da meno? Certamente no, ed ecco

26 Offeddu, 2013, che riferisce di aver letto subito dopo l'annuncio della lettera dei ministri su un blog (che vantava 127.314 visitatori), il seguente commento: «Turismo del welfare, roba da parassiti. Come questi fottuti zingari, non fanno niente se non star seduti ad aspettare l'assegno sociale. Camere a gas, per tutti loro...»; Cameron 2013; Düvall 2013 (di cui riprendo pure una dichiarazione fatta a France24). Anche in Italia è stato dimostrato nel dettaglio che il contributo finanziario delle popolazioni immigrate alle casse di Stato e Regioni **supera** ciò che Stato e Regioni versano loro in contributi sociali; nel 2009, per la precisione, 11 miliardi di euro a fronte di 10: Stuppini 2011.

partire l'ennesima santa crociata anti-rom, un'autentica battuta di caccia ai rom (poche migliaia nel Paese) a suon di sgomberi, smantellamento dei campi e dichiarazioni tipo quella del ministro degli interni Valls: «Queste popolazioni hanno uno stile di vita estremamente diverso dal nostro e chiaramente in contrasto con il nostro. La loro aspirazione è tornare in Romania e Bulgaria». Più indicativo ancora è quanto il governo Ayrault sta facendo, o sta permettendo ad altri soggetti di fare, per restringere l'accesso degli immigrati al 'modello sociale francese' allo scopo di 'salvaguardarlo' per gli autoctoni. Tanto per dirne una, gli istituti di previdenza francesi stanno da anni conducendo una lotta accanita contro gli immigrati anziani «che ricevono le prestazioni di base e ritornano occasionalmente nel Paese di origine». E quanto alle amministrazioni dello Stato, esse stanno facendo ricorso alle tecniche informatiche e alle reti di informazioni per allestire controlli sempre più capillari e occhiuti su tutti coloro che ricevono sussidi di Stato, e tra i funzionari statali di rango minore sembra stia diffondendosi l'attitudine a sospettare sistematicamente gli 'assistiti' immigrati di avere intenzioni fraudolente. I margini per azioni discriminatorie non mancano, anzi!, quando si tratta di valutare il livello di 'integrazione' dei singoli, il carattere più o meno attivo della ricerca di un impiego da parte dei disoccupati, o il comportamento delle madri con i figli a loro carico. A questi piccoli, o meno piccoli, travet di Stato il buon esempio viene dall'alto (Spire 2013).

Per comprendere la tendenza istituzionale di fondo operante in tutta l'Europa occidentale in materia di diritti di cittadinanza delle popolazioni immigrate, è ancor più interessante la piega che stanno prendendo le politiche migratorie dei Paesi scandinavi, dal momento che è opinione generale, non infondata, che in Svezia, Norvegia e Finlandia, per ragioni storiche peculiari che non possiamo qui discutere, si siano costituiti degli 'Stati sociali' tra i più aperti al riconoscimento dei diritti sociali. La rivolta giovanile di Husby, un sobborgo di Stoccolma, nello scorso mese di maggio (non è la prima perché ce ne sono state negli anni precedenti sia a Göteborg sia a Malmö) ha fatto emergere la segregazione residenziale patita dai settori della immigrazione reclusi in certi sobborghi ad alta densità di immigrati, gli alti tassi di disoccupazione e gli altissimi tassi di abbandono scolastico dei loro abitanti (il 38% tra i giovani di 20-25 anni non lavora né studia), sì da poterli considerare «delle vere e proprie città separate, da cui lo Stato si ritira, per non fare i conti con l'esito drammatico dei tagli ai servizi pubblici e della disoccupazione». O meglio: si ritira con i suoi apparati di servizi sociali, mentre cresce di pari passo in questi territori la presenza delle forze di polizia. Non si tratta, però, solo dei ghetti sub-urbani. È venuta alla luce anche, nel contesto di una offensiva di Stato e dei mass media contro gli immigrati irregolari, la tendenza di questi ad **auto-escludersi** da tutta una serie di servizi, a cominciare da quelli sanitari fino a quelli di trasporto, per minimizzare il rischio di essere scoperti e allontanati; un rischio tutt'altro che ipotetico dal momento che la polizia svedese, in sintonia con i 'nuovi

tempi' dell'Europa e il passaggio dal '*welfare* al *workfare*', sta moltiplicando ovunque, specie nelle *métro*, il fermo delle persone con sembianze 'non nordiche' per controllo-documenti e quant'altro. Infine, sebbene l'attuale Governo di centro-destra continui a volersi distinguere dalla destra più aggressivamente razzista, diverse piccole associazioni per la tutela dei rifugiati hanno denunciato gli effetti perversi sui richiedenti asilo, ai fini della loro 'integrazione', dell'inasprimento dei requisiti richiesti per la concessione dell'asilo deciso dal governo Reinfeldt (Quirico 2013, Westin 2006).

Sia la Norvegia che la Finlandia sono andate anche oltre.

Il 22 luglio 2011 il 'cristiano fondamentalista' Anders Behring Breivik massacrava ad Oslo a colpi di mitraglia 76 giovani socialdemocratici, rei a suo dire di assecondare il multiculturalismo in Norvegia. Un paio di giorni dopo, dichiarandosi non colpevole ed a maggior ragione non pentito, rivendicava con orgoglio l'eccidio compiuto con queste parole: «Era una strage necessaria. Volevo dare un forte segnale per la salvezza dell'Europa contro l'invasione musulmana», e venne fuori che si era preparato all'azione redigendo un manifesto politico di 1.500 pagine come sua dichiarazione di guerra. Un perfetto crimine di stampo razzista, dunque, di un individuo cresciuto nel milieu del Partito del progresso e connesso all'estrema destra europea cristiana fondamentalista. Eppure la stampa europea e norvegese *mainstream* fece a gara nel concentrarsi sulle caratteristiche strettamente individuali dell'individuo Breivik, descritto volta a volta come complessato, frustrato, squilibrato, psicopatico, folle, killer-robot, fanatico, mostro, criminale, sempre e comunque 'lupo solitario', respingendo in secondo piano e spesso occultando la sua evidente, radicata affiliazione ideologico-politica e gli elementi che il suo 'programma d'azione' aveva in comune con una serie di movimenti e di partiti oggi molto attivi in Europa dal Nord al Sud, dall'Ovest all'Est nessun angolo escluso; per tacere, poi, della stampa della destra istituzionale, ovviamente imbarazzata per la contiguità dei temi preferiti dallo stragista ai suoi temi preferiti, che cercò goffamente di cavarsela chiamando in causa il «mistero della natura umana» e finanche il «mistero del male» (Basso 2011). Ebbene, a due anni da quell'eccidio, chi troviamo nel Governo della Norvegia? Il Partito del progresso, esattamente quello in cui si è formato Breivik per poi distaccarsene ma solo per estremizzarne gli indirizzi lì appresi, e quali sono i temi che esso ha posto e imposto nella nuova coalizione con i conservatori? L'inasprimento delle norme sui ricongiungimenti familiari, il carcere per i richiedenti asilo che compiono anche piccole violazioni di legge, l'impegno ad accrescere il numero delle richieste d'asilo respinte e infine un giro di vite contro mendicanti, rom e 'clandestini', chiedendo ai comuni di metterli al bando dai propri territori, con l'ovvio corollario di un impegno a moltiplicare le carceri e ampliare le forze di polizia. Sui media, intanto, impazza una campagna che presenta gli immigrati in generale come fonte di insicurezza e di criminalità che succhia ricchezza alla nazione, e gli appelli più o meno

etnicisti a riconsiderare l'intera politica migratoria non si contano.²⁷ A giudicare dai fatti, il crimine di Breivik non è arrivato invano.

E quanto alla Finlandia, il gabinetto Katainen, fortemente condizionato dal Partito dei Veri Finlandesi che è schierato contro gli immigrati senza se e senza ma con posizioni che non hanno nulla da invidiare alla greca Alba Dorata, si sta segnalando da un lato per avere strutturato un impegnativo progetto di rimpatrio assistito (i fondi per il *welfare* scarseggiano, per i programmi securitari e bellici, invece, sono sempre a disposizione – si può vedere di quanto è cresciuto l'impegno finanziario europeo e italiano per Frontex) e dall'altro per essere il primo Paese in Europa ad avere colori diversi per i documenti d'identità degli immigrati e degli autoctoni, decisione che il direttore dell'*European Network Against Racism* ha avuto gioco facile a definire «un subdolo tentativo di legalizzare l'identificazione etnica attraverso carte di identità *multicolor*». Ma sono diversi anni che gli immigrati più di recente in Finlandia sperimentano crescenti difficoltà nell'ottenere permessi di residenza a lungo termine, nell'effettuare i ricongiungimenti familiari, nell'accesso alla cittadinanza, e che l'educazione interculturale fa passi indietro.²⁸ Sembra proprio che tutti e tre i Paesi scandinavi siano determinati a conquistare primati d'altro genere rispetto a quelli di un tempo.

Ed allora? Siamo forse di nuovo ad un passo dall'irrompere inarrestabile sull'intera scena europea di un nuovo fascismo? Meglio non trarre delle conclusioni così frettolose.

In Europa occidentale la politica migratoria istituzionale, per quanto sia sempre più zeppa di discriminazioni e di aspetti francamente razzisti, in particolare dopo l'11 settembre 2001 e l'avvento della crisi del 2008, rimane una politica **democratica** che non ha abbandonato in modo esplicito, né intende farlo, i 'principi universali' della propria tradizione. Per quel che riguarda le popolazioni immigrate, la realtà dei fatti presenta tali e tante eccezioni a questo presunto 'universalismo' che è giustificato parlare dell'esistenza di un **diritto speciale** valido specificamente per gli immigrati. Ciò li pone nella generalità dei casi, in particolare nei primi anni di permanenza in Europa e tanto più se privi di regolari documenti di soggiorno, in una condizione di **inferiorità giuridica**, che fa il paio con una condizione economico-sociale **differenziata in peggio** rispetto alla media

27 Già molti anni addietro M. Seltzer e S. Loona compirono un'acuta critica in chiave antropologica del modo in cui la cultura dominante nel Paese affrontava il tema dell'immigrazione e della 'identità nazionale' norvegese (Seltzer, Loona, 1995). Si può prendere il punto di vista di T.H. Eriksen come emblematico di un'attitudine di fondo 'orientalista' e almeno implicitamente stigmatizzante nei confronti delle popolazioni immigrate (T.H. Eriksen, 2013).

28 Nel programma del Governo entrato in carica nel giugno 2010, ad esempio, è scomparso il riferimento al multiculturalismo che era presente nei programmi dei governi entrati in carica nel 2003 e nel 2007.

delle popolazioni autoctone. Ma le politiche migratorie europee, anche le più ostili agli immigrati e alle immigrate, sono al contempo attente a creare spazi riservati attrattivi ad esempio nei confronti di immigrati dotati di qualifiche tecniche superiori (specie in ambito informatico);²⁹ come lo sono, del resto, nel creare 'scale di valori' tra le nazionalità degli immigrati; nello strutturare una stratificazione di diritti che differenzi gli immigrati da più tempo residenti in Europa e più 'integrati' da quelli arrivati più di recente e/o considerati meno 'integrabili'; nel selezionare e promuovere, anche al ruolo di deputati o di ministri/e – come è già successo in Francia, Svezia, Italia e Germania – un'élite di figure 'rappresentative' della capacità delle società europee di 'integrare' gli immigrati che meritano di essere valorizzati e premiati; nell'incentivare l'imprenditorialità di settori del mondo dell'immigrazione; nel far balenare una via rapida alla cittadinanza per chi 'scelga' di arruolarsi nell'esercito italiano (da ultimo l'ha fatto il ministro della Difesa Mauro). Sarebbe perciò semplificatorio fino alla banalità inscrivere in blocco dentro la categoria dell'**esclusione** le politiche migratorie dell'Unione. Lo sarebbe, oltre che in riferimento ai dati di una realtà assai più complessa, sfaccettata, stratificata, per una fondamentale ragione: queste politiche non si svolgono in uno spazio vuoto nel quale l'unico soggetto agente sono gli Stati; i governi, i parlamenti, **debbono** fare i conti, e non solo nei Paesi di storica immigrazione, con il radicamento, la forza oggettiva, le aspettative delle genti immigrate in Europa.

5 Lavoratori autoctoni e immigrati: diritti diseguali, identità di 'destino'

È da alcuni lustri che torniamo su questo punto **essenziale**: i lavoratori, le lavoratrici, le popolazioni immigrate non sono dei semplici oggetti delle politiche migratorie, cera informe plasmata dalle necessità imperiose degli Stati e dei mercati, merce di secondo e terzo rango nel supermercato del lavoro globale. Sono **soggetti**, forze di trasformazione sociale

esseri umani portatori di bisogni di emancipazione sociale che esprimono (con tutte le contraddizioni del caso, ché non si vuol fare romanticismo) necessità, attese proprie dell'intero mondo del lavoro alla scala internazionale. Umanità lavoratrice in cammino, per riprendere il tema della bella mostra di Salgado dedicata ai migranti di tutte le nazioni e

²⁹ Si veda da ultimo, per l'Italia, il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, riguardante interventi urgenti di avvio del piano 'Destinazione Italia', entrato in vigore il 24 dicembre u.s., teso a favorire l'ingresso di cittadini stranieri in grado di apportare «un contributo alla crescita dell'Italia», in particolare investitori, studenti, ricercatori e lavoratori altamente qualificati. Ogni Paese europeo occidentale si è dotato di una legislazione di questo tipo.

di tutti i colori. In cammino fisico e al tempo stesso 'ideale' verso un riscatto dalla moderna schiavitù salariata che tuttavia neppure con la migrazione si riuscirà a compiere (Basso, Perocco 2000, pp. 9-10).

Poiché nel frattempo la letteratura sociologica in lingua italiana è diventata addirittura pletorica, ma nella sua quasi totalità si è tenuta lontana, se non lontanissima, da questo riconoscimento di 'soggettività', il lettore mi perdonerà se mi consento una lunga citazione da uno scritto, per l'ap-punto, di alcuni lustri fa:

L'immigrazione, dunque, come potente **fattore di trasformazione sociale**. Non soltanto uno statico specchio, ma un fattore positivamente dinamico. Tale perché la massa degli immigrati **non può** accettare la posizione che gli viene istituzionalmente assegnata nelle nostre società. E questo rifiuto (obbligato), che si esprime nelle modalità più diverse, sotterranee e pubbliche, individuali e collettive, nazionali ed 'inter-etniche', sindacali e culturali, religiose e politiche, agisce, perfino in modo inconsapevole, come una forza di trasformazione di tutti i rapporti sociali. (...) il 'nostro' mondo, con gli appartenenti a più di duecento nazioni presenti sul territorio italiano, è già diventato un **altro mondo** rispetto a quello di ieri, è già uno spaccato materialmente concentrato dell'intero mondo. E nulla potrà riportare in vita il defunto stato delle cose.

Ha detto uno scrittore svizzero: «Abbiamo cercato braccia, sono arrivati uomini». E uomini e donne tra i meno remissivi. Questo è lo 'inconveniente'. Gli immigrati (i migranti) d'oggi, in larghissima parte provenienti dai Paesi di colore del Sud del mondo, appartengono alla parte più dinamica e (quasi sempre) giovane di queste popolazioni, e considerano l'emigrazione un'importante opportunità per migliorare le proprie condizioni di vita. Un'opportunità dall'esito non scontato, anzi irta di difficoltà - specie nel quadro di una mondializzazione che si presenta come la mondializzazione della precarietà. E tuttavia un'opportunità che, esclusa in 'patria', bisogna inseguire e afferrare là dove sembra più a portata di mano, in Occidente. Non va dimenticato che queste nuove leve dell'immigrazione [in Europa e in Italia] hanno spesso sperimentato la disillusione per il fallimento (le cui cause sono tutt'altro che puramente endogene) delle rivoluzioni anticoloniali. Questo fallimento, però, non ne ha fatto cadere l'aspirazione ad un'esistenza degna di esseri umani. L'ha solo proiettata verso l'Europa e gli Stati Uniti, ora con ingenuità illusioni sulle società ricche quali 'case di vetro' (per usare l'espressione *naïve* di un giovane marocchino), ora con una profonda avversione per un mondo occidentale visto come la causa prima della rovina delle proprie società.

Ma la realtà con cui essi impattano già nel difficile, aspro e talora tragico cammino verso il 'centro', l'esperienza che è riservata loro, in tantissimi

casi, nel momento della cosiddetta 'accoglienza', il disconoscimento dei diritti a cui vanno incontro anzitutto nel mercato del lavoro e sulla scena pubblica, li costringono a prendere atto di una situazione largamente differente dai loro desideri, e a constatare che

La legalità che vige per gli immigrati è differente da quella comune. In Italia essi vivono in un quadro di diritto speciale che in pratica li priva permanentemente dei diritti politici. Non possono stampare giornali, non possono indire manifestazioni (a meno che qualche cittadino italiano non se ne assuma la responsabilità), non possono votare, non è permesso loro, salvo che in casi molto rari, di avere accesso alla cittadinanza; e non pochi 'diritti sociali' gli sono contestati nei fatti, a cominciare dall'accesso al peraltro limitatissimo patrimonio delle abitazioni statali. La situazione non è identica in tutti i Paesi europei, però in nessuno di essi si può dire risolta o vicina alla risoluzione la 'questione immigrazione'. [...]

Non è di sicuro una simile condizione di **inferiorità sociale** ciò a cui gli immigrati aspiravano nei loro 'sogni'. Ecco perché il loro rapporto con le società occidentali [...] non può che essere un rapporto conflittuale. L'elemento del **conflitto sociale** (e anche culturale) risulta centrale in un'analisi che sappia vedere gli emigrati-immigrati per quello che realmente sono: non oggetti della vita sociale, ma soggetti. Nei luoghi di lavoro e nei quartieri, nelle loro associazioni (una galassia, ormai, e delle più variegate) e nei sindacati, nelle scuole e nelle piazze, nelle manifestazioni artistiche e nei rapporti con i servizi sociali. Questo non significa, naturalmente, che in ogni momento l'insieme degli immigrati ed **ogni** singolo immigrato siano pronti al conflitto per far valere le proprie aspettative, né che la prospettiva dell'integrazione alla 'nostra' società **così come essa** è sia estranea a tanta parte degli immigrati. Significa che perfino questa prospettiva minimale non può realizzarsi senza mettere in moto una dinamica di grandi cambiamenti, e tanto più la cosa vale per le istanze di maggiore peso del mondo dell'immigrazione.

Queste istanze cominciano ad incrociarsi con quelle degli strati subalterni 'indigeni' poiché, come ha osservato lo stesso Dahrendorf, correggendo le proprie ben altrimenti ottimistiche previsioni di anni addietro, a rischio di lenta emarginazione ed 'esclusione' è ormai un 40% delle società metropolitane. E perciò quelli che fino a ieri potevano sembrare rischi, e problemi, riguardanti esclusivamente gli immigrati, iniziano a non essere più visti e percepiti come tali. In questione è l'**allargamento della precarietà** sperimentata dagli immigrati ad un'area sempre più vasta della stessa società autoctona. Non è un caso se, accanto e in contrasto con il diffondersi di comportamenti razzisti, si vadano facendo strada un sentimento (e una pratica) certo ancora circoscritti, ma in espansione, di condivisione, di solidarietà attiva, di unità tra immigrati

ed autoctoni. In Europa e soprattutto in quest'Italia ritardataria siamo lontani da quello che accade negli Stati Uniti dove addirittura la rifondazione del sindacato, tradizionalmente bianco e anti-immigrati come pochi altri, sta avvenendo su queste nuove basi; ma qualcosa inizia a muoversi in questo verso anche qui, e non solo nel movimento sindacale. Nelle scuole, ad esempio, dove la novità assoluta della presenza di tanti bambini non italiani sta pungolando le menti e gli animi più sensibili a incamminarsi per davvero, con convinzione, sulla strada dello sviluppo di sane relazioni interculturali, e dunque verso la trasformazione **generale e radicale** dei contenuti e dei metodi di insegnamento. Nei servizi sociali, ormai investiti in pieno da questa nuova 'utenza', nei luoghi della sanità e nei consultori familiari, nelle comunità di recupero e nelle carceri, gli operatori che hanno saputo raccogliere senza timori la 'sfida' dell'immigrazione si interrogano a 360° sulle innovazioni da apportare non solo nelle pratiche di intervento, ma nel modo stesso di concepire l'intervento. E forse più interessante ancora è quel processo molecolare, pressoché inesplorato, che vede nella 'vita quotidiana' un lento intreccio di rapporti semplici e diretti tra autoctoni e immigrati... (Basso, Perocco 2000, pp. 13-15).

A distanza di quindici anni, nel contesto di una tendenza al peggioramento per gli uni e per gli altri, questo avvicinamento di condizioni materiali tra lavoratori immigrati ed autoctoni si è ulteriormente rafforzato. Nel frattempo in Europa e in Italia si è molto allargata la popolazione immigrata, nonostante negli ultimissimi anni una certa quota di essa, comunque molto minoritaria, abbia dovuto emigrare verso altri Paesi o riprendere a malincuore il cammino di ritorno. E questo allargamento, insieme al maggiore radicamento, ne ha oggettivamente accresciuto il peso. Sebbene quest'ultimo periodo non sia stato certo un periodo di importanti e acuti conflitti sociali né in Europa (salvo la Grecia), né in Italia, quasi sempre nei conflitti più rilevanti vi è stata una partecipazione di immigrati o di figli di immigrati.³⁰ La disuguaglianza di diritti tra lavoratori immigrati e lavoratori autoctoni continua a sussistere su tutti i piani, dei diritti civili, politici e sociali, ed è confermata dagli indici più importanti di questi tempi, i salari e la disoccupazione, o - per i più giovani - i tassi di abbandono scolastico,³¹ o - per i più derelitti - il numero dei carcerati immigrati

30 Va registrato anche, almeno in Italia, il crescente ricorso degli immigrati alle vie legali, presso i tribunali italiani, la Corte costituzionale o la Corte di giustizia dell'Unione Europea per ottenere il riconoscimento di alcuni diritti sociali negati in materia di accesso al lavoro, al pubblico impiego, alla casa, alla social card, ai buoni-bené, alle prestazioni Inps per gli invalidi, ecc.

31 In Italia un ragazzo di origini straniere su due lascia la scuola prima di finire il percorso dell'istruzione obbligatoria.

sul totale (vicino ormai al 50%). Ma nello stesso tempo si è rafforzata l'unità di 'destino' tra lavoratori immigrati e lavoratori autoctoni, perché l'offensiva neoliberista degli Stati e dei capitali globali fa sempre meno differenze di nazionalità. I diritti di cittadinanza sociale, come abbiamo visto, sono messi in questione via via per una massa crescente di coloro che vivono del proprio lavoro. E non solo in Europa. Per cui non si tratta affatto, come qualche povero squinternato (o rancido nazionalista) crede, di 'uscire dall'Europa' e ritornare indietro ai 'meravigliosi' Stati nazionali protezionisti e keynesiani, perché questa apparente 'soluzione' sarebbe peggiore del male. Il problema è andare **avanti** opponendo alla globalizzazione delle politiche antiproletarie – è questa la sostanza di classe del neoliberismo – la globalizzazione delle resistenze e delle lotte dei lavoratori del Nord e del Sud, dell'Ovest e dell'Est del mondo.

Bibliografia

- «Dossier Histoire et leçons du neo-liberalisme» (1996). *Page Deux*, 3.
- Aly, Götz (2007). *Lo Stato sociale di Hitler: Rapina, guerra razziale e nazionalsocialismo*. Torino: Einaudi.
- Antunes, Ricardo (2006). *Il lavoro in trappola*. Milano: Jaca Book.
- Babeuf, Gracco [1795] (1945). *Il tribuno del popolo*. A cura di Bruno Maffi. Milano: Muggiani.
- Basso, Pietro (1998). *Tempi moderni, orari antichi*. Milano: FrancoAngeli.
- Basso, Pietro (a cura di) (2010). *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli.
- Basso, Pietro (2011). *Islamophobia as a State Industry*. Paper.
- Basso, Pietro; Perocco, Fabio (2000). «Uomini, non schiavi». In: Basso, Pietro; Perocco, Fabio (a cura di), *Immigrazione e trasformazione della società*. Milano: FrancoAngeli, pp. 7-19.
- Basso, Pietro; Perocco, Fabio (a cura di) (2003). *Gli immigrati in Europa: Disuguaglianze, razzismo, lotte*. Milano: FrancoAngeli.
- Bihr, Alain (2007). *La novlangue néolibérale: La rhétorique du fétichisme capitaliste*. Lausanne: Page Deux.
- Bravo, Gian Maria (a cura di) (1973). *Il socialismo prima di Marx*. Roma: Editori Riuniti.
- Brubaker, Rogers (1989). «Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens». In: Brubaker, Rogers, *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*. Lanham: University Press of America.
- Cameron, David (2013). «Free movement within Europe needs to be less free». *Financial Times*, 26 October.
- Chossudovsky, Michel (2003). *La globalizzazione della povertà e il nuovo ordine mondiale*. Torino: Edizioni del Gruppo Abele.

- Costantini, Dino (2010). «Le discriminazioni contro gli immigrati di origini coloniali nella Francia di ieri e di oggi». In: Basso, Pietro (a cura di), *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli, pp. 275-299.
- Crouch, Colin; Pizzorno, Alessandro (1977). *Conflitti in Europa: Lotte di classe, sindacati e Stato dopo il '68*. Milano: ETAS Libri.
- Crouch, Colin (2003). *Postdemocrazia*. Roma; Bari: Laterza.
- Düvell, Franck (2013). *Romanian and Bulgarian and migration to Britain: Facts behind the Fear* [online]. Disponibile all'indirizzo <http://www.opendemocracy.net/print/71727> (2014-03-16).
- Eriksen, Thomas Hylland (2013). *Immigration and National Identity in Norway*. Washington: Migration Policy Institute.
- EMN (European Migration Network) (2011). *Practical Measures for Reducing Irregular Migration: The Case of Norway*.
- Erel, Umut; Jefferys, Steve (2003). «Immigrati e 'minoranze etniche' in Gran Bretagna: Tra razzismo e 'pari' opportunità». In: Basso, Pietro; Perocco, Fabio (a cura di), *Gli immigrati in Europa: Disuguaglianze, razzismo, lotte*. Milano: FrancoAngeli, pp. 253-275.
- Gallino, Luciano (2007). *Il lavoro non è una merce: Contro la flessibilità*. Roma; Bari: Laterza.
- Gjergji, Iside (2010). *Cittadinanza sociale, immigrazione e 'local rights'*. Paper.
- Gjergji, Iside (2013). *Circolari amministrative e immigrazione*. Milano: FrancoAngeli.
- Hayek, Friedrich von (1945). «The Use of Knowledge in Society» [online]. *American Economic Review*, 35 (4), pp. 519-530. Disponibile all'indirizzo <http://www.econlib.org/library/Essays/hykKwn1.html> (2014-03-16).
- Harvey, David (2007). *Breve storia del neo-liberismo*. Milano: il Saggiatore.
- Kammerer, Peter (1976). *Sviluppo del capitale ed emigrazione in Europa: La Germania federale*. Milano: Mazzotta.
- Keynes, John Maynard [1930] (1968). *Esportazioni e profezie*. Milano: il Saggiatore.
- Marshall, Alfred (1873). «The Future of the Working Classes». In: Marshall, Alfred; Pigou, Arthur Cecil (a cura di) (1925), *Memorials of Alfred Marshall*. London: Macmillan.
- Marshall, Thomas Humphrey [1950] (1976). *Cittadinanza e classe sociale*. A cura di P. Maranini. Torino: UTET.
- Marx, Karl [1843] (1954). *La questione ebraica*. Roma: Editori Riuniti.
- Marx, Karl [1850] (1970). *Le lotte di classe in Francia*. A cura di G. Giorgetti. Roma: Editori Riuniti.
- Mason, Timothy Wright (2003). *La politica sociale del III Reich*. Milano: Bruno Mondadori.
- Miles, Robert (1993). *Racism*. London: Routledge.
- Offeddu, Luigi (2013). «“Niente mutua se venite da noi”. In 4 per rifiutare il welfare ai comunitari». *Corriere della sera*, 11 marzo.

- Perocco, Fabio (2010). «L'Italia, avanguardia del razzismo europeo». In: Basso, Pietro (a cura di), *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli, pp. 387-422.
- Perocco, Fabio (2012). *Trasformazioni globali e nuove disuguaglianze: Il caso italiano*. Milano: FrancoAngeli.
- Perocco, Fabio; Cillo, Rossana (2014). «Crisi economica e immigrazione in Europa». In: Galossi, Emanuele; Carrera, Francesca (a cura di), *Immigrazione e sindacato*. Roma: Ediesse.
- Pigou, Arthur Cecil; Marshall, Alfred (1925). *Memorial of Alfred Marshall*. London: MacMillan.
- Pradella, Lucia (2010). *L'attualità del «Capitale»: Accumulazione e impoverimento nel capitalismo globale*. Padova: Il Poligrafo.
- Quirico, Monica (2013). *L'immigrazione in Svezia: Tra apertura e fallimenti* [online]. Disponibile all'indirizzo <http://fieri.it/2013-07-12/limmigrazione-in-svezia-tra-aperture-e-fallimenti/> (2014-03-16).
- Romagnoli, Umberto (2011). *Il diritto del lavoro torna al Medioevo* [online]. Disponibile all'indirizzo <http://eguaglianzaeliberta.it/stampaArticolo.asp?id=1433> (2014-03-16).
- Roth, Karl Heinz (1977). *L'altro movimento operaio: Storia della repressione capitalistica in Germania dal 1880 a oggi*. Milano: Feltrinelli.
- Sablowski, Thomas (2011). «Le capitalisme allemande, un vainqueur dans la crise?». *La brèche*, 8.
- Seltzer, Michael; Loona, Sunil (1995). *Ideological marginalisation: Constructions of immigrant culture and identity in Norway*. Paper.
- Spire, Alexis (2013). «Xenofobia in nome dello stato sociale». *Le Monde diplomatique* (ed. it.), dicembre 2013.
- Stuppini, Andrea (2011). «Il contributo finanziario dei lavoratori: Un bilancio in rosso per chi?». In: Ferrero, Marco; Perocco, Fabio (a cura di), *Razzismo al lavoro*. Milano: FrancoAngeli, pp. 112-121.
- Vincent, Jean-Marie (2003). «Il mito dell'integrazione alla francese». In: Basso, Pietro; Perocco, Fabio (a cura di), *Gli immigrati in Europa: Disuguaglianze, razzismo, lotte*. Milano: FrancoAngeli, pp. 203-210.
- von Hayek, Friedrich (1991). *Economic Freedom*. Oxford: Basil Blackwell.
- von Hayek, Friedrich [1973] (2012). *Liberalismo*. Soveria Mannelli: Rubettino.
- von Mises, Ludwig [1922] (1990). *Socialismo*. Milano: Rusconi.
- Westin, Charles (2006). *Sweden restrictive policy and multiculturalism* [online]. Washington (DC): Migration Policy Institute. Disponibile all'indirizzo <http://www.migrationpolicy.org/article/sweden-restrictive-immigration-policy-and-multiculturalism> (2014-03-16).
- Zagato, Lauso (2011). «Cittadini a geometria variabile». In: Zagato, Lauso (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*. 3a ed. Venezia: Cafoscarina.

Cittadinanze: dalle merci alle persone

Collegamenti con lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel diritto dell'integrazione europea al tempo delle mistificazioni

Dino Rinoldi

Abstract The creation of a European integrated legal system derives mainly – but not only – from the European Union and the Council of Europe. The legal order resulting from the above mentioned rules can determine either the involution of the very restricted intergovernmental relations, or the evolution toward more important political and economic relations among the States and the population, which participate in the international relationship in a wider way. The European and domestic citizenship is the indicator of those developments, taking into consideration the discipline both of the European Union and the European Convention on Human Rights. It is also necessary to take into account the overtaking of this institution, in order to relate the protection of the *status personae* to less formal and more substantial criterions. Moreover, those criterions determine also the definition of a wider notion of «population of the Union» and the consideration of the political representation, relevant in the European Parliament, for the purposes of the consolidation of a continental government apparatus and the progressive manifestation of its constituency.

Sommario 1. – Dalle merci alle persone; dall'Unione ... nuovamente alla Comunità? Un orientamento sull'oggetto della ricerca. – 2. Circolazione delle persone e integrazione giuridica e operativa paneuropea: prospettive di ordinamenti integrati in ordinamento unico. – 3. Persona fisica e spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'incrocio fra diritto pubblico e privato. – 4. Cittadinanze nel diritto dell'integrazione europea. – 5. A prescindere dalla cittadinanza. – 6. In guisa di conclusione, attorno ai concetti di corpo e rappresentanza: apparato di governo, ambito territoriale di esercizio delle competenze, base sociale.

1 Dalle merci alle persone; dall'Unione... nuovamente alla Comunità? Un orientamento sull'oggetto della ricerca

L'Unione Europea oggi «[p]one la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia»¹ (Nascimbene, Rossi Dal Pozzo 2012, p. XIII).

La predominanza del riferimento all'economia presente all'origine nelle tre Comunità europee (Grilli 2009), pur costituendo il mezzo – anzitutto nella CECA – attraverso cui raggiungere l'obiettivo politico di superare le ragioni della guerra in Europa per «promuovere la pace, i suoi valori e il

1 Secondo considerando del preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

benessere dei suoi popoli»,² è ora al terzo posto fra gli obiettivi elencati dal Trattato sull'Unione Europea (TUE). Dopo quello della promozione della pace è progressivamente infatti emerso e approdato al secondo posto l'obiettivo dell'Unione di offrire uno spazio appunto «di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima» (art. 3 par. 2 TUE). Solo a seguire si prevede che «[l']Unione instaura un mercato interno», adoperandosi «per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva [...]», ecc. (art. 3 par. 3 co. 1, TUE).

Il Trattato istitutivo della Comunità *Economica* Europea enunciava tra i fondamenti dell'Organizzazione anzitutto la libera circolazione delle merci, entro l'unione doganale, sia industriali che agricole; poi la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali (artt. 9 sgg. TCEE). Il «compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità» era elencato per primo (art. 2 TCEE) e in via pressoché esclusiva nella Parte prima del Trattato, concernente i «Principi» (artt. 1-8 TCEE).

Anche il preambolo di quel Trattato parlava (considerando 1) di «fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei» da raggiungere «mediante [...] il progresso economico e sociale dei [...] Paesi [membri]» (considerando 2).

Il preambolo dell'odierno Trattato sull'Unione Europea, che segna «una [ulteriore] nuova tappa nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione delle Comunità europee»,³ si occupa subito di «eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto» (considerando 2). Passando per l'«attaccamento ai diritti sociali fondamentali» (considerando 5), e il desiderio di «intensificare la solidarietà tra i [...] popoli [dei Paesi membri]» (considerando 6), il preambolo in questione arriva a prevedere solamente all'ottavo considerando la necessità di «conseguire il rafforzamento e la convergenza delle [...] economie» dei diversi Stati, anche con l'istituzione di «un'Unione economica e monetaria».

L'attuale Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), divenuto con-

2 Così l'art. 3, par. 1, TUE dopo le modifiche operate il 1° novembre 2009 dal Trattato di Lisbona, ulteriore «nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» (art. 1, co. 2, TUE), ma vedi anche nota 23 nonché nel testo all'altezza dell'esponente di nota 16.

3 Considerando 1° (vedi anche *supra*, nota 2).

sequenziale e ancillare all'altro accordo, riporta nel proprio preambolo la determinazione «a porre le fondamenta di un'unione più stretta fra i popoli europei» (considerando 1) mediante «il progresso economico e sociale [...] [degli Stati membri]» (considerando 2), migliorando le «condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli» (considerando 3). D'altro canto, alla successiva Parte Prima del TFUE («Principi») ne segue una Seconda su «Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione», anteposta dunque alla Parte Terza sulle «Politiche e azioni interne dell'Unione» che inizia parlando di «instaurazione» e «funzionamento del mercato interno» (art. 26 par. 1, TFUE), il quale «comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali» (art. 26 par. 2, TFUE).

Quanto al «quadro istituzionale» dell'Unione, va detto che esso è oggi illustrato dal TUE (art. 13 par. 1, TFUE) anzitutto con riferimento al Parlamento Europeo, poi al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Commissione Europea, alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, alla Banca Centrale Europea e infine alla Corte dei conti. Il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea elencava analogamente (art. 4 par. 1, TCEE) prima l'Assemblea (parlamentare), poi il Consiglio e la Commissione, infine la Corte di giustizia. Era il Trattato istitutivo della CECA a nominare anzitutto l'Alta Autorità (poi Commissione) e solo in seconda battuta l'Assemblea, indi il Consiglio e infine la Corte (vedi artt. 8 sgg.), in un contesto – come si accennava – di privilegio per gli obiettivi di salvaguardia della pace (oltre che europea) mondiale (preambolo Trattato CECA, considerando 1) e delle relazioni pacifiche al cui mantenimento risultava indispensabile «une Europe organisée et vivante» (Preambolo Trattato CECA, considerando 2) nonché solidale, fondata su basi comuni di sviluppo economico (preambolo Trattato CECA, considerando 3).

La scomparsa della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (le cui competenze sono confluite prima nella Comunità Europea poi nell'Unione come regolata dal TFUE),⁴ e quindi anche della Comunità Europea stessa, assorbita dalla disciplina di cui al TFUE, non ha fatto scomparire l'ideale comunitario. Ne resta innervato il lungo percorso intrapreso dall'integrazione europea a partire dalla simbolica giornata del 9 maggio 1950.⁵ Le tre originarie Comunità, quali «ramificazioni di uno stesso ed unico virgulto» (Grilli, p. 215 citando Walter Hallstein), non possono oggi a loro volta non riaffermarsi, e per così dire trasfigurarsi (alla luce anche di quanto all'inizio di questo paragrafo si illustrava), quale *ente comunitario* (sull'e-

4 Vedi in argomento, oltre, nota 15, nonché http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_fr.htm.

5 È la data della famosa dichiarazione di Robert Schuman, Ministro degli Esteri francese, sulla proposta di istituzione della CECA (vedi notizie nel doc. cui rinvia l'indirizzo Internet ult. cit.).

spressione Bombelli 2010; Agamben 2001). La persona vi è inserita in un contesto di disciplina giuridica di integrazione, cui l'aspetto economico è servente. Non è insomma la sola, residua, sopravvivenza della Comunità Europea dell'energia atomica a consentire di salvaguardare quell'obiettivo propriamente comunitario che, a fronte della larga soppressione formale del termine a seguito della riforma di Lisbona, resta intrinseco al percorso sviluppato.

A maggior ragione ciò resta salvo ora è che, pur nel contesto di larghe fasce d'opinione pubblica preda sovente di una comunicazione mistificatrice sull'attività dell'Unione al tempo della crisi finanziaria internazionale e più in generale dell'economia, il «governo della globalizzazione» non può prescindere da efficaci istituzioni competenti ad agire su scala regionale-continentale (Rossi 2013, pp. 1 e 16; quanto alle «mistificazioni» vedi Salvati 2013, p. 35). «[P]ericolose e devastanti derive [...] hanno intaccato i valori fondamentali»: il «cittadino è stato così degradato a protagonista ignaro nel teatro di un mondo governato da registi "ignoti sovrani"», derivandone «un'invasata estraneità e un incosciente distacco del cittadino nei confronti della politica e dell'esercizio dei suoi diritti, cosicché l'impeto mediatico di un becero populismo va sempre più favorendo gli "ignoti sovrani"». ⁶

Di fronte al capitalismo finanziario globale (che è buona parte degli «ignoti sovrani») occorre oggi «comprendere che l'unico coordinamento sovranazionale possibile è ancora quello di completare l'Unione politica europea, dando [ulteriori] legittimazioni democratiche alle varie [sue] istituzioni [...] e prendendo finalmente coscienza da parte dei cittadini europei che l'Europa, che costituisce nell'insieme una delle grandi potenze mondiali, [...] ha ancora davanti a sé un processo di democrazia politica da completare, per il cui impegno singolarmente nessuno può alimentare o indurre ad alimentare l'abbandono o il distacco dei diritti politici di ciascuno» (Rossi 2013, p. 16).

Intorno a quest'ultima tematica intende orientarsi questo studio, giacché l'ordine giuridico dell'integrazione europea è di fronte allo snodo dell'involuzione nel senso di assai ristretti orizzonti intergovernativi ovvero verso più significativi legami politico-economici fra gli Stati e i popoli che vi sono inseriti e che partecipano in modo sempre più ampio alla vita di relazione internazionale. L'istituto della cittadinanza, nazionale ed europea, è una cartina al tornasole di quegli sviluppi guardando alla disciplina

6 Con riferimento ai «nuovi alchimisti», cioè sia alla «nuova aristocrazia delle banche centrali», più in generale al «sistema bancario palese ed occulto» che «ha avvantaggiato grandemente le banche a danno delle imprese», sia allo «sviluppo tecnologico dei mercati», con la «considerazione che tutti gli operatori [...], nonché i prodotti finanziari, sono per loro natura sempre più internazionali e internazionalmente operano», e che «questa tecnologia [...] ha tolto credibilità alle pretese scientificità delle élites economiche, soppiantate dai matematici, dagli ingegneri ed ora persino dai fisici» (Guido Rossi 2013, p. 16).

sia dell'Unione Europea sia della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo. Occorre peraltro anche considerare il superamento stesso di questo istituto per ancorare lo status *personae* a criteri meno formali e più sostanziali. Quei criteri, fra l'altro, possono portare alla definizione di una nozione ampia di «popolazione dell'Unione» e alla considerazione della rappresentanza politica rilevante anzitutto nel Parlamento Europeo ai fini del consolidarsi dell'apparato di governo continentale e della progressiva manifestazione di una sua base sociale di legittimazione (*constituency*).

2 Circolazione delle persone e integrazione giuridica e operativa paneuropea: prospettive di ordinamenti integrati in ordinamento unico

Unione Europea, Consiglio d'Europa e Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) operano «partageant les mêmes valeurs».⁷ I loro obiettivi sono quelli della «difesa di [tali] valori comuni» conformemente ai «principi dell'Atto finale di Helsinki [del 1975] e agli obiettivi della Carta di Parigi [del 1990]», a quelli dello «sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto nonché del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».⁸

Un passaggio importante è rappresentato al riguardo dal Terzo Vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, chiusosi con l'adozione di una dichiarazione politica e di un piano d'azione proiettati verso un futuro di «unità paneuropea», da approfondire pur nell'alternarsi delle situazioni di crisi (testi in http://www.coe.int/t/dcr/summit/default_IT.asp). La promozione dei diritti dell'uomo, della democrazia e dei principi dello Stato di diritto, fondata su un patrimonio costituzionale comune, deve dunque in questo senso coinvolgere il Consiglio d'Europa (con particolare attenzione all'applicazione della Convenzione di Salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), l'Unione Europea (che il 14° Protocollo della Convenzione di salvaguardia e l'art. 6 TUE predispongono a far diventare parte contraente della Convenzione stessa) e anche l'OSCE. Con quest'ultima occorre «garantir une coopération opérationnelle renforcée», in vista di «faire de l'Europe une communauté créative, ouverte à la connaissance et à la diversité des cultures, une communauté civique et solidaire».⁹

7 Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1177/1999, par. 4.

8 Commissione delle Comunità europee, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo su *L'Unione Europea e gli aspetti della politica in materia di diritti dell'uomo: da Roma a Maastricht e oltre*, COM(95) 567 def. del 22 novembre 1995, *passim*.

9 Così la Dichiarazione conclusiva del Vertice, accompagnata da una serie di impegni spe-

Ragionare in termini di unità o, meglio, di integrazione giuridica ed operativa «paneuropea» obbliga a considerare gli anzidetti contesti di cooperazione istituzionale internazionale regionale-continentale; essi comportano il coinvolgimento di ventotto Stati nell'Unione Europea,¹⁰ con l'aggiunta di altri diciannove per il Consiglio d'Europa e di ulteriori dieci soggetti internazionali (Santa Sede compresa) per l'OSCE.

La riforma determinata dall'entrata in vigore, nel dicembre 2009, del Trattato di Lisbona ha orientato a propria volta l'Unione secondo un quadro disciplinare più unitario rispetto al precedente grazie alla fusione di primo e terzo 'pilastro', sostanzialmente riprendendo il percorso imboccato dal «Trattato costituzionale»¹¹ benché in quest'ultimo l'unità strutturale delle fonti primarie dell'Organizzazione fosse (quasi) completa, per quanto assai complessa,¹² mentre oggi rimangono distinti i Trattati sull'Unione, sul suo funzionamento e la Carta dei diritti, oltre al Trattato istitutivo della CEEA.

In materia di politica estera di sicurezza, e di difesa, comune permanono specificità di disciplina cui comunque non vanno sottratti spunti di unitarietà quando si pensi, coinvolgendo così i rapporti fra OSCE e Unione Europea, al fatto che l'Unione dell'Europa Occidentale¹³ ha esaurito la propria ragion d'essere, conseguendosene il trasferimento delle competenze¹⁴ proprio all'Unione Europea, la quale le esercita sulla base dell'art. 42, par. 1, TUE che menziona le «missioni [...] per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite». La riforma introdotta col Trattato di Lisbona ha così meglio chiarito i compiti che proprio l'Unione è messa in grado di ricoprire ai fini della definizione di una politica di sicurezza comune; ma soltanto la prassi potrà confermare l'efficacia del nuovo assetto, che dovrebbe avere un punto di

cificati nel Piano d'azione (corsivo aggiunto). Vedi per tali fonti, nonché per la Dichiarazione congiunta Consiglio d'Europa/OSCE sul «desiderio reciproco di consolidare la cooperazione tra le due grandi Organizzazioni», l'indirizzo Internet cit. a nota 14.

10 Vedi il Trattato di adesione della Croazia (*GUUE* L 112 del 24 aprile 2012).

11 Il testo dell'abbandonato Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è in *GUUE* C 310 del 16 dicembre 2004.

12 Restava a sé stante, anche secondo quella costruzione normativa, il Trattato istitutivo della Comunità Europea dell'energia atomica, ma com'è noto venivano ricondotte ad unità sia il Trattato istitutivo della Comunità Europea (comprese le competenze attribuite per effetto della scadenza del Trattato istitutivo della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio) sia la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

13 Istituita dal Trattato di Bruxelles del 1948, con compiti di sicurezza e di difesa (per la quale si veda Rinoldi 2011, pp. 349 sgg.).

14 Come d'altro canto il Trattato CEEA, giunto a scadenza (il 23 luglio 2002) per effetto del decorso dei cinquant'anni di cui al proprio art. 9, ha visto confluire nella Comunità Europea (già Comunità Economica Europea) le competenze da esso regolate.

forza - e di coordinamento fra l'altro con l'OSCE - nell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Aspetto importante di novità nel senso dell'unitarietà, capace di comportare sviluppi assai significativi anche di ordine sistematico, è per l'Unione Europea la disciplina che viene oggi a regolare il conseguimento e l'articolazione di quello «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» che già nel preambolo della nuova versione del Trattato di Unione si vede indicato come risposta all'esigenza degli Stati membri di mettere in sintonia «la libera circolazione delle persone» e «nel contempo la sicurezza dei loro popoli» (considerando 12).

A fronte dell' «importanza storica della fine della divisione del continente europeo» e della «necessità di creare solide basi per l'edificazione dell'Europa futura»,¹⁵ la «nuova tappa nel processo di integrazione europea» (considerando 1 preambolo TUE) comporta quindi di «portare avanti il processo di un'unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa» (considerando 13 preambolo TUE) «in un contesto istituzionale unico» (considerando 7 preambolo /UE), già prevedendosene «ulteriori passi» (considerando 14 preambolo TUE).

Si diceva degli sviluppi di carattere sistematico che possano conseguire dal processo di realizzazione di uno «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia», la cui disciplina a partire dai Trattati di Unione - compresa quella Carta dei diritti fondamentali che con essi condivide lo stesso valore giuridico - trovi ampliamento e coordinamento con la Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo, la Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951 e altri strumenti pattizi o ambiti di cooperazione istituzionale soprattutto regionale-continentale. Da questa prospettiva si tratta di leggere il sistema europeo delle fonti alla luce delle sopra accennate evoluzioni (di recente Torregrossa 2011; Rovagnati 2010), senza tralasciare punti di partenza come quelli, suggestivi, che hanno tracciato la teoria della CEE quale «ordinamento sovrano» (Benvenuti 1961, pp. 1 sgg.), passando per l'impostazione del passaggio dalle Comunità all'Unione in termini di geometria frattale, utile a rappresentare l'immagine di realtà caotiche (Predieri 1997, pp. 255 sgg.), conseguentemente fino alla comprensione della «natura [giuridica] dell'ordinamento europeo» secondo quella misura del disordine, tratta dalla fisica con applicazioni inizialmente nella termodinamica, che è il principio di entropia (Bin 2011, pp. 363 sgg.). E si arriva anche, nell'apprezzamento del rapporto fra ordinamenti interni da un lato, e dell'Unione dall'altro,¹⁶ all'«esperimento mentale» (Bartole 2008, p. 121) volto ad

15 Come d'altro canto il Trattato CEEA, giunto a scadenza (il 23 luglio 2002) per effetto del decorso dei cinquant'anni di cui al proprio art. 9, ha visto confluire nella Comunità Europea (già Comunità Economica Europea) le competenze da esso regolate.

16 Oltre la questione del primato ovvero della prevalenza di norme di quest'ultima su quelle dei primi: Mirabelli 2012, pp. 23 sgg.).

abbandonare la configurazione dell'autonomia e distinzione reciproca, pur nel coordinamento,¹⁷ per avviarsi a riconoscere «che gli ordinamenti integrati costituiscono un unico ordinamento».¹⁸

3 Persona fisica e spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'incrocio fra diritto pubblico e privato

L'analisi delle questioni pertinenti alla istituzione dello «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» nell'Unione Europea, con quanto comporta – per ciò che qui interessa – in termini di circolazione delle persone fisiche e di radicamento sociale di cittadini europei e stranieri nel nostro continente, va insomma iscritta nel «carattere complesso dell'integrazione europea» (Bartole 2008, p. 126). La complessità stessa di articolazione dei vari ambiti, strettamente connessi, dello «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» consiglia di svilupparne la considerazione partendo dalla constatazione che la disciplina di tale circolazione coinvolge tanto aspetti pubblicistici quanto privatistici, com'è ben espresso già dalle diverse rubriche del Titolo V della Parte III del TFUE.¹⁹

Del resto Dionisio Anzilotti ragionando sulla scienza internazionale-privatistica, che pure col Titolo anzidetto ha a che fare, non esitava «a comprender[vi] [...] l'esposizione del cosiddetto diritto internazionale penale, della teorica della cittadinanza dal punto di vista dei rapporti internazionali, della condizione giuridica dello straniero; tutti argomenti che, dal punto di vista scientifico, hanno troppi e troppo stretti rapporti col problema del diritto internazionale privato, perché questo possa fare a meno di occuparsene direttamente [...]». Per ciò che concerne il diritto internazionale penale, più che uno stretto rapporto vi ha identità di problema, perché si tratta sempre di determinare la competenza legislativa e giudiziaria di fronte ad atti o fatti giuridici; né può fare ostacolo la qualifica di *privato* che si dà generalmente a questo ramo della scienza giuridica, che senza dubbio sarebbe fuor di luogo prendere in un senso rigoroso ed esatto, non soltanto perché, è la ragione comunemente addotta, vediamo inclusi in questo ramo taluni argomenti e questioni per comune consenso, mentre nessuno può dubitare attengano al diritto pubblico, ma altresì e principalmente perché i fondamenti e i principi supremi di questa scienza

17 Vedi Corte cost., sentenza 10 giugno 1984 n. 170, *Granital*.

18 Nel proprio «esperimento» avverte che «[a]bbandonare la lettura dei due ordinamenti separati e distinti può sembrare pericoloso» Bartole 2008, p. 128.

19 Si vedano, dopo il Capo dedicato alle «Disposizioni generali», il Capo 2 di tale Titolo («Politiche relative alle frontiere, all'asilo, all'immigrazione»); il Capo 3 («Cooperazione giudiziaria in materia civile»); il Capo 4 («Cooperazione giudiziaria in materia penale»); il Capo 5 («Cooperazione di polizia»).

attengono essi stessi più assai al diritto pubblico che al privato. Col diritto internazionale penale entra [...] nel diritto internazionale privato anche la materia della estradizione [e, nell'UE, la consegna di cui alla decisione quadro sul mandato di arresto europeo];²⁰ vero è che essa si risolve sempre in un rapporto diretto fra due Stati; ma se consideriamo che in realtà essa non è e non tende ad essere altro che la sanzione più efficace del principio [...] giustamente rivendicato come fondamentale in tutta questa materia, il principio della territorialità della legge e della giurisdizione penale, non esiteremo a riconoscerne il titolo d'ammissione nella scienza nostra. La teoria della cittadinanza rientra pure in massima parte nel diritto internazionale privato, cui si riferisce per un duplice rapporto, in quanto cioè rappresenta un elemento dello stato personale ed in quanto esprime un concetto di collegamento fra l'individuo e la legge. È specialmente sotto questo secondo aspetto che il diritto internazionale privato richiede una esposizione larga e completa di quella teoria; poiché, manifestamente, il valore e le applicazioni pratiche della legge sulla cittadinanza nei rapporti giuridico-privati internazionali ne sono una conseguenza diretta [...]. Infine la condizione giuridica dello straniero non è che un presupposto del diritto internazionale privato che si svolge e riposa tutto intero sul riconoscimento di una capacità giuridica nello straniero. E in parte perché rappresentano l'ammissione dello straniero al godimento di diritti privati, in parte perché contengono una vera e propria determinazione di competenza legislativa e giudiziaria, vogliansi esaminare nel diritto internazionale privato anche le diverse convenzioni ed unioni per la protezione dei diritti immateriali, sebbene per taluni aspetti, e specialmente per l'organizzazione internazionale che portano seco, sembrano richiamarsi a principi e criteri d'ordine diverso» (1960, pp. 80-82; anche Ballarino 1997a, pp. 7-8).

Finché oggi, per un solo esempio, si può ricordare come relativamente alla disciplina delle vittime di reati nell'Unione Europea, derivante dalle competenze attribuite nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, non si sfugga alla considerazione delle esigenze di tutela dei diritti fondamentali valutandone la complementarità di disciplina penale e civile (Savy 2013; Petralia 2012).

4 Cittadinanze nel diritto dell'integrazione europea

In quella principale estrinsecazione del diritto dell'integrazione europea che è rappresentata dall'Unione e dalla Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali si è dunque prestata particolare

20 Decisione quadro 2002/584/GAI relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (oltre, alla fine del par. 5).

attenzione alla persona, nella prospettiva della varietà di discipline che la riguardino in termini tanto di diritto pubblico quanto di diritto privato. La «teorica della cittadinanza dal punto di vista del diritto internazionale»²¹ non è ovviamente estranea a tale centralità (Nascimbene 2013, pp. 9 sgg.).²²

Gli Stati membri dell'Unione Europea si sono «[d]ecisi ad istituire una cittadinanza comune ai cittadini dei loro Paesi» (considerando 10 preambolo TUE) nell'ambito del «processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini» (art. 1 co. 2 TUE).

Ciascun ordinamento nazionale di tali Stati qualifica il proprio status *civitatis* – anche modulandolo a fronte della disciplina dell'Unione²³ – sulla base di criteri che determinano tale «massimo “attacco sociale”» (Conforti 2013a, p. 241). Gli artt. 9 TUE e 20 TFUE, ripetendosi letteralmente e riprendendo identica formulazione del Trattato CE (art. 17), fondano la «cittadinanza dell'Unione» e definiscono «cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro»: cosicché tale cittadinanza costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non la sostituisce (Draetta 2009, par. 68). Alla cittadinanza dell'Unione si estende anche la disciplina della Carta dei diritti fondamentali, puntualmente agli artt. 39 e seguenti (Gianniti 2013).

Quanto specificamente al diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, ne va ad esempio rimarcata attuazione e approfondimento ad opera della direttiva n. 2004/38 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, intervenuta a modificare e consolidare varia disciplina precedente (Rinoldi 2010, par. 2): essa prende atto del fatto che il diritto di circolare non può essere pienamente realizzato senza tener conto delle necessità familiari del cittadino dell'Unione, necessità in riferimento alle quali deve disporsi appropriata disciplina. Così l'atto sopradDETTO fornisce la definizione di

21 Vedi *supra*, par. 3, nel testo tra gli esponenti di note 20 e 21.

22 Del resto la «persona umana» è valorizzata, sul piano del diritto internazionale più ampiamente inteso, dall'«emergere sempre più evidente nell'ambito della Comunità [internazionale] in origine rigorosamente interstatuale, di interessi individuali, a livello collettivo, che provoca gradualmente il superamento del tradizionale concetto di sovranità, nella ricerca di modalità di gestione e tutela di detti interessi collettivi tali da garantire effettivamente una fruizione comune e sostenibile al di là della contrapposizione tipica tra ambiti assoluti ed insuperabili di sovranità statale ed ambiti di libertà [...]. In tal modo il diritto internazionale, pur disciplinando ancora rapporti tra Stati, ha sempre più per oggetto la tutela dei diritti e degli interessi degli individui»: così Leanza, Caracciolo 2012, pp. XVIII sg. Sul concetto di *Comunità* internazionale, di cui nella riprodotta citazione si parla, vedi i rinvii contenuti in Rinoldi 1988, par. 1.1 anche per la contrapposizione del termine in questione a quello di Società (internazionale).

23 Vedi la Dichiarazione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, allegata ai Trattati col n. 63, relativa alla definizione del termine «cittadini».

«familiare», rispetto al quale si organizza il diritto del cittadino dell'Unione di non separarsi a motivo di ostacoli dovuti al transito attraverso le frontiere politiche statali. Beninteso, il familiare in questione circola a titolo di tale propria caratteristica e può trattarsi sia di cittadino di Stato terzo rispetto all'Unione, sia di cittadino di Stato membro, ma in quest'ultimo caso l'esercizio della circolazione deriva o, per un verso, direttamente e automaticamente da un diritto conferito dal Trattato ai cittadini dell'Unione; o, per altro verso, dalla qualità di familiare del «cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza» (dunque eserciti una libertà garantita dall'Unione).²⁴

Il fine di fare dell'Unione uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia si articola del resto, più ampiamente, in una serie assai ricca di obiettivi specifici e di relativi poteri d'azione conferiti all'Organizzazione nelle materie indicate dall'art. 67 TFUE e puntualmente precisati nella disposizione di apertura di ciascuno dei quattro titoli che regolano le singole competenze, successivamente alle «disposizioni generali». Va così anzitutto considerato che il presupposto per il funzionamento di tale spazio è che tutte le persone possano circolare liberamente e liberamente esercitare le proprie legittime attività nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali. Viene da questo punto di vista in rilievo la competenza dell'Unione ai fini di garantire la libera circolazione delle persone entro lo spazio europeo. Tali libertà sono anzitutto riconosciute proprio al cittadino dell'Unione, a colui che – per avere lo status di cittadinanza di uno degli Stati membri – gode dunque, come si sottolineava, anche della cittadinanza europea e dei diritti a essa connessi. Esse, tuttavia, non possono essere considerate patrimonio esclusivo del cittadino dell'Unione: proprio le tradizioni dello Stato di diritto, consustanziali all'Unione, impongono che ne possa godere ciascun individuo e, a maggior ragione, colui che si trovi a ottenere accesso a questo spazio comune a motivo di esigenze legittime le più varie; esigenze di natura economica, dovute a motivi personali, ma anche motivate dalla necessità di trovare rifugio da situazioni persecutorie.²⁵

Ciò comporta un primo ordine di conseguenze, capaci di attribuire specifiche competenze all'Unione: «che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne» *indipendentemente dalla nazionalità* (art. 67 n. 2 e 77 n. 1, TFUE), e che l'Unione provveda a «[...] garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne; [...] [nonché] instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne». Tutto ciò va conseguito tramite misure quali: a) la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata; b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere

²⁴ Vedi art. 3, n. 1, direttiva 2004/38, cit.

²⁵ Vedi le Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, del 15-16 ottobre 1999, nn. 2-3.

esterne; c) le condizioni alle quali i cittadini dei Paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo; d) qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne; e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne (art. 77 n. 2, TFUE) (Rinoldi 2010, par. 2).

Ancillare a questo primo ambito di competenze dell'Unione ai fini del conseguimento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia è quanto comporta l'adozione di misure in materia di cooperazione giudiziaria civile. Nel Capo 3 del Titolo V della Parte III del TFUE (che si esaurisce in una sola disposizione: l'art. 81 TFUE) si prevede che tale cooperazione «nelle materie civili con implicazioni transnazionali [è] fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali [...] [e] può includere l'adozione di misure intese a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri» (n. 1); misure le quali devono essere indirizzate a garantire: «a) il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali e la loro esecuzione; b) la notificazione e la comunicazione transnazionali degli atti giudiziari ed extragiudiziali; c) la compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di giurisdizione; d) la cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova; e) un accesso effettivo alla giustizia; f) l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri; g) lo sviluppo di metodi alternativi per la risoluzione delle controversie; h) un sostegno alla formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari» (art. 81 n. 2, TFUE) (Rinoldi 2010, par. 3).

Peraltro, la permeabilità delle frontiere nazionali interne all'Unione si traduce in una condizione effettiva di libertà se quest'ultima si accompagna alla consapevolezza di vivere e operare in un contesto di legalità: spazio di sicurezza è quello entro il quale le autorità pubbliche, separatamente e congiuntamente, sono in grado di utilizzare gli strumenti legittimi per combattere e limitare l'azione di chi si propone di negare tali libertà o ne abusi;²⁶ e, conseguentemente, entro il quale alle persone viene assicurato un alto livello di protezione. A questo titolo l'Unione si vede così conferite le competenze necessarie a «garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali» (art. 67 n. 3, TFUE).

Questo obiettivo si sviluppa in modo assai articolato, sulla base di due

26 Vedi Piano d'azione di Vienna, del 3 dicembre 1998, punto 6.

diversi ambiti di attribuzioni. Il primo ambito (Capo 4) attiene allo sviluppo di una stretta cooperazione fra le autorità giudiziarie penali nazionali, tramite l'operare del principio del mutuo riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie penali delle diverse autorità nazionali e di un processo di armonizzazione delle legislazioni statali. Le linee d'azione individuate dal TFUE consistono nel: «a) definire norme e procedure per assicurare il riconoscimento in tutta l'Unione di qualsiasi tipo di sentenza e di decisione giudiziaria; b) prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri; c) sostenere la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari; d) facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni» (art. 82 TFUE).

Il secondo ambito d'azione individuato (nel Capo 5) deve consentire all'Unione si sviluppare «una cooperazione di polizia che associa tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge specializzati nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini». Le misure reputate necessarie riguardano: «a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni; b) un sostegno alla formazione del personale e la cooperazione relativa allo scambio di personale, alle attrezzature e alla ricerca in campo criminologico; c) le tecniche investigative comuni ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata» (art. 87 TFUE).

Infine, libertà e sicurezza sono a propria volta garantite se esse si declinano in condizioni di giustizia, in uno spazio dunque entro il quale sia assicurato a ciascuno il diritto di rivolgersi ai tribunali e alle autorità di uno Stato membro diverso dal proprio in modo non meno favorevole rispetto ai cittadini nazionali, senza che la complessità e la diversità dei rispettivi ordinamenti giuridici costituiscano un ostacolo all'esercizio e alla tutela dei diritti. In tale spazio i responsabili di azioni e attività criminose non dovrebbero potersi avvantaggiare delle differenze normative esistenti fra i sistemi penali e processual-penalistici nazionali; pur esistendo tali diversità, la cooperazione fra le autorità deve poter essere capace di attenuarne gli effetti negativi. Infine, in tale spazio i provvedimenti giudiziari tanto civili quanto penali delle autorità nazionali debbono poter essere rispettati secondo il principio del riconoscimento reciproco.²⁷²⁸

27 Vedi Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, cit.

28 Restano alcune competenze residuali, che risultano consequenziali all'esercizio degli altri poteri d'azione conferiti. Una prima attribuzione attiene alle misure da adottare ai fini di assicurare la «cooperazione amministrativa tra i servizi competenti degli Stati membri [...] e fra tali servizi e la Commissione» (artt. 6, lett. g, TUE, e 74 TFUE); una seconda attribuzione riguarda il compito dell'Unione di «incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità» (art. 84 TFUE). Si tratta di poteri

Insomma, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il diritto della persona di circolare liberamente e in sicurezza nell'Unione Europea è affermato in via generale in riferimento all'istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia: si tratta di un diritto immediatamente applicabile sulla base dell'unico presupposto di godere della cittadinanza dell'Unione. È invece un obiettivo da approfondire e perfezionare, tramite le politiche dell'Unione, per chi tale cittadinanza non possieda eppure intenda fare ingresso o restare nello spazio europeo.

Ne consegue una disciplina giuridica che comporta diversi regimi: un primo, di portata generale, per i cittadini degli Stati membri; un secondo, di portata particolare, relativo a chi fra questi ultimi usi della libertà di circolazione ai fini dell'esercizio di un'attività economica; un terzo, ancora di portata specifica, per le persone che abbiano cittadinanza di Stati terzi (o che siano apolidi).

Della prima e della seconda questione si occupano le norme che dispongono sulla cittadinanza dell'Unione e sui diritti ad essa correlati (artt. 9-11 TUE; artt. 20-25 TFUE), nonché le norme contenute nei Titoli II e IV della Parte Terza TFUE. Della terza questione si occupa il Titolo V della Parte Terza del TFUE, specificamente nel proprio Capo 2 (artt. 77-80) intitolato alle «Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione» (Di Stasi 2013, pp. 87 sgg.).

La libera circolazione del cittadino dell'Unione, dunque, pur essendo messa dal TUE in stretta correlazione con l'esistenza di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia (art. 3, n. 2), non è contemplata specificamente dalle disposizioni che si propongono di attuare tale spazio, benché queste non possano non esservi correlate anche quando si riferiscono a stranieri (nell'accezione del T.U. italiano sull'immigrazione;²⁹ vedi Rinoldi 2010, par. 2.2). Attiene all'uno e agli altri, ad esempio, l'assenza di controlli alle frontiere interne tra Paesi membri (art. 67 n. 2, TFUE), e attiene all'uno e agli altri la cooperazione giuridica tra Stati membri nelle materie civili (art. 67 TFUE), cooperazione atta a favorire la circolazione di tutte le persone; così come la cooperazione penale e di polizia tra gli stessi Paesi membri (art. 81 TFUE) vuole promuovere la sicurezza di circolazione, secondo criteri di giustizia, di tutte le persone. Anche nel primo dei settori particolari dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (appunto relativo

d'azione esercitati a titolo di competenza «di coordinamento, di sostegno e completamento» rispetto a quella degli Stati membri: a questo titolo l'Unione non può sostituirsi all'azione statale, ma soltanto affiancarsi ad essa, e le è comunque impedito di procedere a un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari nazionali (art. 2, n. 5, TFUE). Nulla di quanto attribuito alla competenza dell'Unione può a qualche titolo sollevare gli Stati membri dalla responsabilità loro incombente ai fini del mantenimento dell'ordine pubblico e della salvaguardia della sicurezza interna (art. 72 TFUE).

29 Art. 1 D. Lgs. 286/1998, come successivamente modificato.

alle frontiere), dove meno sembra rilevare la disciplina della cittadinanza dell'Unione a tutto vantaggio di quella concernente i cittadini di Stati terzi, se ne può leggere l'implicazione di *ogni persona* quando si dispone che «L'Unione sviluppa una politica volta a [...] garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne» (art. 77 n.1, lett. a), TFUE).

La materia della libera circolazione delle persone fisiche si presenta perciò con una compenetrazione di piani che, senza confonderli, vanno apprezzati congiuntamente, tenendo ben presenti a tal fine, fra l'altro, le differenze tra persone beneficiarie di protezione internazionale all'interno dell'Unione (artt. 82 n.1 e 87 n. 1, TFUE) e la sopravvivenza di differenze nella stessa rilevanza dello status *civitatis* nazionale ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione, dove ad esempio si ammette che un Paese membro possa espellere il cittadino di un altro Stato membro,³⁰ diversamente da quanto consentito riguardo ai propri.

Quest'ultimo principio, di diritto internazionale generale, è del resto ribadito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale «[n]essuno può essere espulso [...] dal territorio dello Stato di cui è cittadino».³¹ Addirittura tale Convenzione interviene sulla stessa disciplina nazionale di attribuzione dello status *civitatis* quando ad esempio la Corte di Strasburgo dichiara discriminatorio, ai sensi degli artt. 8 e 14, il rifiuto da parte dello Stato maltese di accordare la nazionalità a chi nasce, fuori dal matrimonio, da padre maltese e madre di altro Stato (nel caso, britannica), diversamente da quanto accade in analoga fattispecie allorché sia maltese la madre e di altro Paese il padre³² (Marchadier 2012, pp. 621 sgg.).

Sempre dell'art. 14 della Convenzione di salvaguardia in relazione all'art. 8 viene dichiarata, da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la violazione allorché la Slovenia cancella lo status di residenti permanenti di persone, già cittadine della estinta Repubblica federativa di Jugoslavia e di un suo Stato federato diverso dalla Slovenia, che non avessero ottenuto la cittadinanza slovena dopo l'indipendenza.³³ Inversamente, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha stabilito che la perdita della cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione a seguito dell'acquisto di quella di altro Paese membro comporti, in caso di frode nella procedura di acquisizione di quest'ultima, che la revoca di quella acquisita sia anzitutto

30 Vedi CGCE, 19 gennaio 1999, *Calfa*. C-348/96, in Racc. I-11 sgg.

31 Art. 3, par. 1, del Protocollo n. 4. Parallelamente «[n]essuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino» (art. ult. cit., par. 2).

32 Vedi Corte EDU 11 ottobre 2011, ricorso n. 53124/09, *Genovese c. Malta*.

33 Vedi Corte EDU 26 giugno 2012, ricorso n. 26282/08, *Kurić e altri c. Slovenia*. Viene in tal caso adottata la procedura della cosiddetta 'sentenza pilota' (di cui all'art. 61 del regolamento di procedura della Corte con riferimento all'art. 46 della Convenzione).

oggetto di valutazione alla luce del diritto dell'Unione, a motivo dell'automaticamente connessa perdita pure della stessa cittadinanza europea. E il relativo status di apolidia derivante dev'essere oggetto di valutazione sempre alla luce del diritto dell'Unione dal punto di vista dell'esame della sua proporzionalità in ordine alle conseguenze che ciò comporti sia per il diretto interessato sia per i suoi familiari.³⁴

Se ambedue questi casi, venuti in considerazione davanti alle due Corti europee, di Strasburgo e del Lussemburgo, pongono questioni dal punto di vista della cittadinanza federale (di uno Stato estinto il primo, di uno Stato... in divenire il secondo), non può non cogliersi la sollecitazione derivante per il nostro discorso dalla vicenda sorta in Slovenia con riguardo a un 'attacco' al territorio, da parte dell'individuo, diverso dalla cittadinanza e ugualmente, o forse più, significativo.

5 A prescindere dalla cittadinanza

La residenza di cui tratta la giurisprudenza accennata costituisce uno status oggetto di tutela alla luce dei diritti fondamentali, come accade quando la Convenzione di salvaguardia si preoccupa di precisare che «[c]hiunque si trovi regolarmente nel territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi la sua residenza».³⁵

D'altra parte, se il criterio di collegamento della cittadinanza talora è oggetto di autonoma applicazione,³⁶ e non di rado si trova arricchito da altri criteri come proprio quello della residenza,³⁷ sempre più spesso lascia il

³⁴ Vedi CGUE 2 marzo 2010, *Rottman*, C-135/08, in *Racc.* I-1449 sgg.

³⁵ Art. 2, par. 1, Protocollo n. 4.

³⁶ *Supra*, par. 4.

³⁷ Nell'ambito dell'estesissima giurisprudenza sulla circolazione delle persone, la sentenza della Corte comunitaria del 2 ottobre 2003, *Garcia Avello* in causa C-148/02, che va ricordata per la sua incidenza in ambito familiare da una prospettiva internazionalprivatistica, enuncia, con riferimento al divieto di discriminazione in base alla nazionalità (ora art. 18 TFUE) e in caso di possesso di doppia cittadinanza di Paesi dell'Unione, il «diritto a un trattamento diverso in situazioni diverse», specificamente «il diritto alla considerazione degli status personali acquisiti in conformità al diritto dello Stato di ulteriore cittadinanza» (la Spagna, che consente il doppio cognome) in luogo delle prescrizioni del *Paese di residenza* (nonché di altra, contemporanea, cittadinanza: il Belgio) che imponga la trasmissione ai figli di un solo cognome. La questione va inserita nell'apprezzamento, ai sensi del diritto dell'Unione, della nozione di «Stato di origine» e di «Stato di destinazione» (vedi già Picone 1986): è riconducibile a tale binomio il riconoscimento nel Paese di destinazione della disciplina acquisita nello Stato di provenienza (secondo il principio della conservazione spaziale della regolazione di situazioni giuridiche originarie, che dunque possano mantenersi oltre i confini nazionali); sempre a tale binomio va d'altro canto ricondotta l'attribuzione della disciplina dello Stato di arrivo, ai sensi del principio d'uguaglianza con gli amministrati nazionali, a chi da diverso Stato membro proviene. E

posto a quelli – cui non osta il principio di non discriminazione – della residenza, del domicilio, ecc., come fa la Convenzione comunitaria di Bruxelles del 1968³⁸ sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (più volte modificata nel corso del tempo),³⁹ prevedendo che «le persone aventi il domicilio nel territorio di uno Stato contraente sono convenute, *a prescindere dalla loro nazionalità*, davanti agli organi giurisdizionali di tale Stato» (art. 2, corsivo aggiunto). Ugualmente l'art. 4.1 del successivo regolamento (UE) 1215 del 2013, intervenuto in identica materia, dispone in materia di conflitti di giurisdizione «*a prescindere dalla [...] cittadinanza*» delle persone convenute.⁴⁰ E per un solo altro ambito di disciplina si può ricordare il regolamento (CE) 2201 del 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale, dove ad esempio si stabilisce, all'art. 8, che «[l]e autorità giurisdizionali di uno Stato membro sono competenti per le domande relative alla responsabilità genitoriale su un minore, se il minore *risiede abitualmente* in quello Stato membro alla data in cui sono adit[e]» (corsivo aggiunto), e, all'art. 9, che «[i]n caso di illecito trasferimento della residenza di un minore da uno Stato membro ad un altro che diventa la sua residenza abituale, la competenza delle autorità giurisdizionali dello Stato membro della *precedente residenza abituale* del minore permane in deroga all'articolo 8 per un periodo di tre mesi dal trasferimento [...]».⁴¹

l'uno e l'altro atteggiamento possono determinare, come nel caso *Garcia Avello*, la necessità di sciogliere contrapposizioni. Qui interessa la valutazione della Corte di giustizia attorno a norme e prassi nazionali di diritto internazionale privato collegate all'applicazione del diritto dell'Unione. Cosicché, «[s]ebbene, allo stato attuale del diritto comunitario [ora: dell'Unione], le norme che disciplinano il cognome di una persona rientrano nella competenza degli Stati membri, questi ultimi, nell'esercizio di tale competenza, devono tuttavia rispettare il diritto comunitario» in questione. Ed esiste un *collegamento* della situazione concreta col diritto dell'Unione nel caso di «cittadini di uno Stato membro i quali *soggiornino legalmente* nel territorio di un altro Stato membro» (sent. cit.; corsivo aggiunto). Va dunque contro gli artt. 18 e 20 TFUE (come oggi rinumerati), e ostacola al contempo l'identità personale e l'integrazione sociale, il fatto che in tal caso un Paese membro respinga la richiesta volta a far sì che «figli minorenni residenti in questo Stato e in possesso della doppia cittadinanza [...] possano portare il cognome [doppio] di cui sarebbero titolari in forza del diritto e della tradizione» di un altro Stato membro.

38 Vedi *supra*, par. 1, quanto all'aggettivo «comunitario», che qui è riferito all'ambito d'intervento dell'art. 220 del TCE quale esistente all'epoca della Convenzione suddetta e consente il richiamo del notissimo studio Goldman 1971, pp. 8 sgg.

39 La Convenzione è stata poi affiancata, fra gli Stati membri dell'Unione Europea, dal regolamento (CE) 44/2001 in identica materia, al quale seguirà, dal 10 gennaio 2015, l'applicazione del regolamento (UE) 1215/2012 emanato sul fondamento dell'art. 81 TFUE, compreso nella disciplina dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia di cui ampiamente s'è detto.

40 Vedi *supra*, nota 40 (corsivo aggiunto).

41 Art. 9.1 (corsivo aggiunto), il cui disposto continua così: «[...], per modificare una

Nuovamente può allora farsi cenno alla compresenza di diritto pubblico e privato nel nostro campo d'indagine, nonché alla complementarità fra Convenzione di salvaguardia e Unione Europea in materia di disciplina dello status *personae* e di reciproca competenza in ambito tanto internazionaleprivatistico quanto giuspubblicistico (sull'incidenza anche internazionaleprivatistica della Convenzione di salvaguardia Carella 2009). Principi del diritto comunitario e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo si trovano del resto a prevalere assieme in via generale su quelli enucleati da altri strumenti pattizi internazionali, come la Convenzione dell'Aja del 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori,⁴² quando in specie una libertà fondamentale, come quella di una madre di circolare col proprio figlio sul territorio di uno Stato diverso da quello di residenza, non determina la violazione (come preteso dalla Convenzione dell'Aja) di un diritto di custodia ma integra solo la violazione di una modalità accessoria di suo esercizio, qual è quella stabilita in una sentenza di divorzio di mantenere il minore sul territorio di un Paese determinato. Questa 'modalità accessoria' non va nel caso garantita «pouvant apparaître comme contraire aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme [art. 2 du 4ème Protocole]⁴³ et à celles du Traité [communautaire] de Rome, visant à supprimer pour les marchandises mais aussi pour les hommes les frontières au sein de l'Union européenne».⁴⁴

Può essere che si stia assistendo in Europa a una 'reinvenzione' dello *ius commune*;⁴⁵ certo si tratta di una prospettiva che non può non trovarsi ad affrontare frizioni e distonie nel coordinamento stesso fra le diverse proprie modalità espressive. È il caso della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che recentemente ha dichiarato la violazione dell'art. 8 della Convenzione, sul rispetto della vita privata e familiare con riguardo in specie al superiore interesse dei minori d'età, per avere il nostro Stato

decisione sul diritto di visita resa in detto Stato membro prima del trasferimento del minore, quando il titolare del diritto di visita in virtù della decisione sul diritto di visita continua a risiedere abitualmente nello Stato membro della precedente residenza abituale del minore».

42 La Convenzione in questione scaturisce dal lavoro della Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato, organizzazione intergovernativa continentale a vocazione territoriale più estesa che dal proprio specifico ambito di competenza può essere accostata a Unione Europea, Consiglio d'Europa e OSCE (vedi *supra*, par. 2) nell'affermazione di principi comuni dell'integrazione europea. Vedi Mosconi, Rinoldi 1988.

43 Vedi *supra*, nota 36 col testo cui essa si riferisce.

44 Tribunal de grande instance du Périgueux (1ère Ch. Civ.), arrêt 17 mars 1992, *Rec. Dalloz*, 1992, p. 316.

45 Vedi Delmas Marty 1996, con le prospettazioni filosofico-giuridiche di Tebaldeschi 1983, e con quelle politologiche di Schmitt 1994. Tutto ciò a dispetto delle mistificazioni cui fin dal titolo di questo studio si fa cenno.

applicato proprio il regolamento 2201 del 2003 ordinando il ritorno dal padre, in Italia, di un minore portato dalla madre lettone nel Paese baltico.⁴⁶ Pensando al fatto che quel regolamento dà applicazione alla rammentata Convenzione dell'Aja del 1980, pur integrandola con proprie disposizioni⁴⁷ e manifestando su di essa prevalenza nei rapporti fra gli Stati membri che ne siano contraenti,⁴⁸ da un lato si ha conferma del controllo esercitato dalla Corte di Strasburgo – ai sensi della Convenzione di salvaguardia – sull'applicazione di altri strumenti pattizi internazionali quali la Convenzione dell'Aja suddetta,⁴⁹ dall'altro lato ci si deve confrontare con la determinazione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di non escludere dal proprio vaglio la stessa applicazione di strumenti espressione dell'integrazione giuridica comunitaria, pur «dans le cadre d'une application combinée et harmonieuse des textes internationaux».⁵⁰

46 Sentenza (definitiva) del 12 luglio 2011, *Šneerson e Kampanella c. Italia*, ric. n. 14737/09. Le frizioni o distonie cui s'è accennato nel testo potrebbero continuare (con riferimento alla questione delle «prospettive di ordinamenti integrati in ordinamento unico»: *supra*, par. 2) ad esempio menzionando l'ancor più recente applicazione concreta della teoria dei controllimiti di cui s'è a lungo parlato nell'ordinamento italiano fra l'altro a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 1984, cit.: così almeno valuta Conforti 2013b, pp. 527 sgg., dovendosi comunque tener presente che la decisione della Consulta n. 264 del 2012, oggetto di siffatta considerazione, concerne l'applicazione in Italia della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in una puntuale interpretazione che del suo art. 6.1 fa la Corte di Strasburgo (sentenza – definitiva – del 31 maggio 2011, *Maggio c. Italia*, ric. n. 46286/09 e altri).

47 17° considerando del reg. 2201 del 2003 (vedi anche considerando 18° e artt. 11, 42 e 62).

48 Art. 60, lett. e, reg. 2201 del 2003. La Danimarca non è vincolata dal regolamento né soggetta alla sua applicazione (considerando 31°); al contrario Regno Unito e Irlanda hanno notificato l'intenzione di partecipare alla sua adozione e applicazione (considerando 30°).

49 Vedi recentemente Corte EDU 23 novembre 2013 (Grande Chambre), *X. C. Lettonia* del ric. n. 27853/09, dichiarativa (con una maggioranza di nove giudici contro otto) della violazione dell'art. 8 della Convenzione di salvaguardia valutando l'assenza di un esame approfondito di tutti gli elementi pertinenti all'atto di adozione di una decisione giudiziaria lettone di ritorno in Australia di un minore, in applicazione della Convenzione dell'Aja. Vedi anche Corte EDU 6 luglio 2010 (Grande Chambre), *Neulinger e Shuruk c. Svizzera*, ric. n. 41615/07, che afferma la contrarietà all'art. 8 della Convenzione di salvaguardia dell'ordine giudiziario svizzero di ritorno in Israele di un minore in applicazione della Convenzione dell'Aja; mentre Corte EDU 6 dicembre 2007, *Maumousseau e Washington c. Francia*, ric. n. 39388/05, dichiara non contrastante con la Convenzione di salvaguardia (artt. 8 e 6) il ritorno, dalla Francia, di un minore presso il padre negli Stati Uniti sulla base della Convenzione dell'Aja del 1980; del pari la stessa Corte EDU, 6 dicembre 2005, *Eskinazi e Chelouche c. Turchia*, ric. n. 14600/05, si pronuncia per l'irricevibilità di un ricorso, in rapporto tanto all'art. 8 quanto all'art. 6 della Convenzione di salvaguardia, concernente l'ordine di un tribunale turco fatto a una madre di ricondurre in Israele il figlio minore in applicazione della Convenzione dell'Aja del 1980 (comportando la vicenda anche l'adozione di una misura provvisoria ex art. 39 del regolamento di procedura della Corte Europea).

50 L'espressione citata è utilizzata in riferimento al rapporto fra Convenzione dell'Aja del 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, di cui si è discusso,

Riprendendo infine anche il ragionamento sulla pertinenza del diritto penale con la nostra indagine⁵¹ va rimarcato il rilievo del criterio della residenza o della dimora, *accanto* a quello della cittadinanza, quando la decisione quadro dell'Unione sul mandato d'arresto europeo e sulla consegna per via giudiziaria, da uno Stato membro all'altro, di imputati e condannati,⁵² elenca tra i motivi «di non esecuzione facoltativa del mandato di arresto» il fatto che quest'ultimo sia «stato rilasciato ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà, qualora la persona ricercata *dimori* nello Stato membro di esecuzione [del mandato], ne sia *cittadino* o vi *risieda*, se tale Stato si impegni a eseguire esso stesso tale pena o misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno».⁵³ In materia è intervenuta la Corte di giustizia,⁵⁴ stabilendo la ragionevolezza del criterio che ammette la non esecuzione del mandato d'arresto da parte di uno Stato membro quando la persona ricercata abbia cittadinanza di altro Stato dell'Unione ma *soggiorni* legalmente sul proprio territorio da almeno cinque anni, e vi sia dunque una presunzione di sua integrazione sociale pur in assenza di un permesso di soggiorno di durata indeterminata. Analogamente la nostra Corte costituzionale⁵⁵ ha dichiarato l'illegittimità della legge n. 69 del 2005, di attuazione in Italia della decisione quadro sul mandato d'arresto, «nella parte in cui non prevede il rifiuto di consegna anche del cittadino di un altro Paese membro dell'Unione Europea, che legittimamente ed effettivamente abbia

nonché Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del minore del 1989, da un lato, e Convenzione europea dei diritti dell'uomo da un altro lato (vedi Corte EDU, sentenza nel caso *X c. Lettonia*, cit., punto 94); ma ben può essere generalizzata fino a comprendere la stessa relazione fra Unione Europea e Convenzione di salvaguardia (*supra*, par. 2). Quanto alla responsabilità dell'Unione (o della Comunità) europea, ovvero dei suoi Stati membri, a titolo di Convenzione dei diritti dell'uomo vedi di recente Corte EDU 3 aprile 2012, *Lechouritou e altri c. Germania e altri 26 Paesi* ric. n. 37937/07 (tutti i membri dell'Unione Europea quando ancora non si era avuto l'ingresso del ventottesimo Stato, la Croazia), dove, a fronte di una domanda di risarcimento danni per fatti derivanti da operazioni belliche tedesche in Grecia durante la Seconda guerra mondiale, i ricorrenti considerano – per suffragare la violazione dell'art. 6 della Convenzione di salvaguardia, la decisione della Corte di giustizia – CGCE 8 giugno 2005, *Lechouritou e altri*, C-292/05, in *Racc. I-9773* – in merito alla nozione di «materia civile e commerciale» ex art. 1.1 della Convenzione di Bruxelles del 1968 cit. *supra* (la Corte di Strasburgo accerta la manifesta infondatezza del ricorso su questo punto e lo ritiene complessivamente irricevibile).

51 Vedi *supra*, par. 3.

52 Decisione quadro del Consiglio 2002/584/GAI, del 13 giugno 2002, «GUCE» del 18 luglio 2002, n. L 190. L'Italia vi ha dato attuazione con legge n. 69 del 22 aprile 2005, oggetto di intervento da parte della Corte costituzionale (oltre, in questo par.) come della Corte di Cassazione (oltre, par. 6).

53 Art. 4, n. 6, della decisione quadro (corsivo aggiunto).

54 CGUE, sentenza 6 ottobre 2009, *Wolzenburg*, C-123/08, in *Racc. I-2691* sgg.

55 Corte Cost., sentenza 21 giugno 2010 n. 227.

*residenza o dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno».*⁵⁶

6 In guisa di conclusione, attorno ai concetti di corpo e rappresentanza: apparato di governo, ambito territoriale di esercizio delle competenze, base sociale

Il criterio di collegamento più stretto di una determinata fattispecie transnazionale con un ordinamento giuridico dato merita, anche e soprattutto dalla prospettiva degli ordinamenti integrati in ordinamento unico (*supra*, par. 2, alla fine), qualche considerazione ulteriore sull'apprezzamento dell'«attacco sociale» di un individuo (*supra*, par. 4, inizio) in un ordinamento ai fini della rappresentanza politica (Rinoldi 2008b).

Dalla *Magna Charta Libertatum* col principio *habeas corpus integrum*, propulsivo dello sviluppo, dell'ampliamento e della diffusione del movimento che nell'area dell'Europa occidentale ha portato alla definizione dell'«età dei diritti» (Bobbio 1990; Rinoldi 2008a, p. 782), va messa attenzione su natura e rappresentatività dell'apparato di governo di una collettività sociale o meglio, seguendo l'indirizzo sopra proposto (*supra*, par. 1), di una comunità (magari in divenire). Dal corpo individuale al corpo elettorale: più che di passaggio da una forma all'altra si può parlare di estensione e completamento dei diritti in capo alle persone.

Così, nello spazio costituzionale europeo, integrato e multilivello, si articola un diversificato ma strettamente coordinato *apparato* competente a governare un vasto *territorio* geografico, al quale la disciplina da esso stesso prodotta si rivolge in modo anche differenziato, ovvero secondo una geometria variabile (Rinoldi 2008b, par. 1).

La nostra Corte costituzionale si è espressa sottolineando come «il nuovo orizzonte dell'Europa e il processo di integrazione sovranazionale nel quale l'Italia è impegnata abbiano agito in profondità sul *principio di sovranità*, nuovamente orientandolo ed immettendovi *virtualità* interpretative *non tutte interamente predicibili*».⁵⁷ Di conseguenza la Corte ritiene che «*la progressiva erosione della sovranità nazionale* sul piano internazionale,

⁵⁶ Sent. ult. cit. (corsivo aggiunto).

⁵⁷ Corte Cost., sentenza 10 aprile 2002 n. 106, par. 3 (corsivo aggiunto). Non troppo 'predicibile' era così la successiva attività della Corte costituzionale stessa - forse proprio in considerazione dell'affermarsi di quell'*ordinamento integrato e multilivello* sviluppato dal processo di integrazione europea e dalle limitazioni da questo determinate alla sovranità nazionale - con cui essa per la prima volta ha rinviato una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia delle allora Comunità europee (ordinanza n. 103 del 2008) in relazione a un ricorso in via principale da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e poi, in relazione a un ricorso incidentale proveniente da un giudice ordinario, ha confermato l'attitudine con ordinanza n. 207 del 2013.

specialmente *in conseguenza della graduale affermazione del processo di integrazione europea*, peraltro nell'ambito di quanto espressamente previsto dall'art. 11 della Costituzione»,⁵⁸ vada configurata anche in relazione alla *base sociale* sottostante a tale processo, erosione da cui procede o a cui deve essere rapportata l'esigenza espressa dall'endiadi «libertà, sicurezza e giustizia».

Riguardo alla base sociale – prima ancora della verifica della presenza in Europa della nozione di *popolo*, già al singolare, o di *popoli*, ancora al plurale – è pertinente l'individuazione, non meramente riducibile all'espressione generica di popolazione europea, della sua composizione, con qualche ulteriore considerazione sull'*organizzazione democratica* che fondi, secondo i principi dello *Stato di diritto*, la quotidiana *libertà* degli individui costituenti il popolo assortita dai limiti che la concreta realizzazione di quest'ultima deve sopportare nel contesto dell'affermazione dei *diritti dell'uomo*.

La lettura costituzionale dell'integrazione giuridica internazionale nel nostro continente non può prescindere dalla considerazione dei rapporti fra «costituzione europea»⁵⁹ e costituzioni nazionali,⁶⁰ senza con ciò enfatizzare un'importanza determinante del *potere costituente* espresso da assemblee popolari, al quale vada riferita la «quasi sacra natura dell'integrità costituzionale di uno Stato membro» (Weiler 2000, p. XIX). La constatazione del fatto che la sovranità popolare si dispiega in quest'ultimo ambito, ed è quindi ritenuta incapace di dislocarsi o comunque prolungarsi in quello della cooperazione istituzionale europea, non può non essere messa in dubbio da dinamiche storiche dove il potere costituente si manifesta senza necessariamente fondarsi sulla volontà popolare espressa da un'apposita assemblea di cui tale volontà sia diretta emanazione.

Così, se si può da un lato comprendere l'artificiosità di soluzioni come quella italiana volta a indire, *con legge costituzionale*, un *referendum* (pur attuato con successo) «di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento Europeo che sarà eletto nel 1989»⁶¹ (Chimenti 1999), da un altro lato i Trattati europei possiedono natura pattizia,⁶² la quale

58 Corte Cost., sentenza 24 ottobre 2007 n. 365 (corsivo aggiunto).

59 Parla di «principi fondamentali sui quali si basa la costituzione stessa dell'Unione» e che sono in particolare riconducibili alla cittadinanza europea e alla tutela dei diritti dell'uomo Pocar 2004, p. 100,

60 Sul 'peso' delle costituzioni nazionali (che si traduce nel rispetto delle identità nazionali, nonché nel ruolo che le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri assolvono in quanto fonte di ispirazione per la Corte ai fini della rilevazione dei principi generali del diritto dell'Unione) vedi Rinoldi 2008b, parte I.

61 L. cost. 3 aprile 1989, n. 2.

62 Sull'irrinunciabile natura pattizia dello stesso Trattato che adotta(va) una Costituzione per l'Europa vedi la presa di posizione del *Tribunal constitucional* spagnolo (Tdc 1/2004) del 13 dicembre 2004, nonché la pronuncia del *Conseil constitutionnel* francese (2004-505

potrebbe di per sé risultare tanto capace di comprimere il possibile manifestarsi del potere costituente, quanto inidonea a impedirlo per effetto di un'evoluzione storica progressiva. Il potere costituente del popolo tedesco alla fine della Seconda guerra mondiale si è certo affermato in un lasso di tempo assai più breve dell'oltre mezzo secolo di costruzione dinamica comunitaria, ma era praticamente inesistente al momento dell'approvazione di una *Legge fondamentale* contrattata (con quale – ridotto – peso politico lo si può immaginare!) con le autorità di governo di Stati occupanti ed espressa da un organo assembleare nazionale di rappresentanza popolare (locale o regionale) soltanto indiretta (Bonini 2001).⁶³

Del resto, ancora la Corte costituzionale ha ulteriormente sottolineato che «[l']articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità 'appartiene' al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti». ⁶⁴ La questione è quella dell'intelaiatura

Dc) del 19 novembre 2004 (in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>; vedi specificamente, rispettivamente, il par. I, punto 2, lett. b, e il par. 9). In dottrina fra i tanti ci si limita a richiamare: Picchio Forlati 2004, pp. 1377 sgg.; Caruso 2003, pp. 101-102.

63 Certamente non va dimenticato il fatto che la parte occidentale della attuale Germania, in cui si è applicata la *Grundgesetz* al momento dell'entrata in vigore, è stata infine lasciata dagli Stati occupanti all'imperio delle articolazioni di governo nazionali, mentre gli Stati membri dell'Unione Europea continuano per così dire, restando *padroni dei Trattati*, ad 'occuparne' il territorio (territorio su cui la disciplina dell'Unione – pur secondo una 'geometria variabile' – si applica); ciò accade benché l'ordinamento di tali Stati 'si ritragga' (Corte cost., sentenza 10 giugno 1984, n. 170, *Granital*) di fronte agli ambiti di disciplina esclusiva dell'ordinamento dell'Unione. D'altro canto, mentre quella del *popolo tedesco* era (ed è) pur sempre una realtà indubitabile, non altrettanto accade per un soltanto immaginabile *popolo europeo*. Con il richiamo alla sentenza *Granital* si allude a quanto da essa affermato circa l'idoneità dell'ordine di esecuzione dei Trattati comunitari (in collegamento con l'art. 11 della Costituzione) di «*far arretrare il nostro ordinamento* dall'ambito che gli è proprio e rendere possibile l'assunzione da parte dell'ordinamento comunitario della disciplina di una serie di rapporti giuridici»: così Ballarino 1997b, p. 191. L'arretramento in questione sembra rispondere a requisiti di progressività, se non ancora di assoluta definitività, dato il carattere espansivo dell'ordinamento comunitario (oggi dell'Unione) determinato dall'aumento nel tempo delle competenze che ad esso fanno capo e dei poteri delle autorità da esso espresse (Constantinesco 1974). Sull'intera questione vedi Conforti 2002, pp. 337 sgg.; Ballarino 1997b, pp. 182 sgg. Troppo nota è la già più sopra (parte I) accennata questione del primato del diritto comunitario e dell'Unione (anche nei complessi sviluppi circa la sua affermazione da parte dei giudici interni) e troppo vasta è la dottrina in argomento per dedicare qui a quest'ultima più di pochi richiami bibliografici: vedi Barile 1966, pp. 14 sgg.; La Pergola, Del Luca 1985, pp. 598 sgg.; Gaja 1990, pp. 83 sgg.; Oppenheimer 1994; Celotto 2003; Condinanzi 2003; nonché Pocar 2004, pp. 321 sgg. anche per altri rinvii alla dottrina in materia.

64 Corte Cost., sentenza n. 106 del 2002, cit. (*supra*, nota 58).

costituzionale ampliata, conseguente alla rifrazione delle forme e dei modi di svolgimento della sovranità in molteplici istituti; è anche la questione dell'organizzazione di strutture costituzionali o parlamentari comuni agli Stati contraenti in esecuzione di un trattato (Rinoldi 2008b, nota 95).

La profondità dell'*azione dell'integrazione europea sul principio di sovranità* ha certo inciso sulla dinamica dell'evoluzione costituzionale nazionale pure in prospettiva internazionale.⁶⁵ I poteri di governo dell'Unione sono sufficientemente strutturati e sempre più approfonditamente articolati con quelli nazionali, anche regionali e locali, secondo principi – come quello di leale collaborazione, dal quale originano poi altri significativi principi di natura strutturale e non meramente organizzativa qual è il principio di *reciproca fiducia* (Rinoldi 2008b, parte I e par. 6) – che si vanno sempre meglio specificando nella loro attuazione concreta. La base sociale (i popoli) degli Stati membri non avverte peraltro ancora, a dispetto dell'istituzione di una cittadinanza europea comunque grandemente tributaria di quella nazionale, la rappresentatività dell'apparato dell'Unione (Picchio Forlati 2004, p. 1385); anzi, se ne avverte un sempre maggior distacco, pur in presenza di una costruzione istituzionale che dev'essere «il più vicino possibile ai cittadini» (*supra*, par. 4, inizio). Anche senza prefigurare che «il sistema costituzionale dell'Unione-apparato *possa aver ragione dell'indipendenza degli Stati membri*, [...] assicurando un livello di protezione dei diritti dei singoli e dei gruppi, ovunque insediati, più soddisfacente di quello attuato oggi dagli Stati membri» (Picchio Forlati 2004, p. 1385; corsivo aggiunto); resta comunque il bisogno che questo «apparato dell'Unione riesca a costruire una propria *constituency*, a darsi una base sociale» (Picchio Forlati 2004, p. 1386).

Le difficoltà di un'effettiva, compiuta, rappresentatività di tale base sociale emergono, più che nelle formule della rappresentanza politica diretta di cui oggi sia più o meno efficace espressione il Parlamento Europeo coi relativi poteri di iniziativa e controllo, nelle perplessità di applicazione dello stesso attuale dettato 'costituzionale' europeo. Le disposizioni del Trattato di Unione già dal terzultimo allargamento, a venticinque Paesi membri,⁶⁶ sono intervenute a disciplinare le modalità di acquisizione delle maggioranze in seno al Consiglio concernendo anche le decisioni a

65 Si guardi solo alla formulazione dell'art. 117 Cost. successiva alla l. cost. n. 3 del 2001. Vedi Caravita 2002; Berti 2002, pp. 147 sgg.; Bassanini, Cittadino 2003. In generale per qualche spunto nell'ottica del costituzionalista sui rapporti fra integrazione europea e Costituzione italiana vedi, tra i moltissimi contributi: Associazione Italiana Costituzionalisti 1995; Sorrentino 1992. Vedi infine i rilievi fortemente critici di Bernardini 1997, 2000.

66 Protocollo, allegato al Trattato di Nizza, sull'allargamento dell'Unione, definito «Protocollo allegato al Trattato dell'Unione Europea e ai Trattati che istituiscono le Comunità europee», le quali ultime restavano – al momento dell'entrata in vigore del Trattato di Nizza, il 1° febbraio 2003 – la CE e la CEEA, dopo la scadenza del Trattato CECA il 23 luglio 2002 (vedi Nascimbene 2005, p. 168, nota 5).

maggioranza qualificata e comprendendo fra queste ultime pure casi di necessaria presenza di tanti Stati membri quanti ne «rappresentino il 62% della popolazione totale dell'Unione».⁶⁷ A parte allora l'antico e già evocato dibattito sulla sostituzione di un (unico) popolo europeo ai (tanti) popoli dei Paesi membri,⁶⁸ e tralasciando anche la questione del rispetto da parte dell'Unione dell'«identità nazionale [anche costituzionale] dei suoi Stati membri»,⁶⁹ si pone il problema del calcolo di un nuovo dato: la «popolazione totale dell'Unione».⁷⁰ Il dibattito fra i Paesi membri si è articolato sulla possibilità di fare riferimento in generale alla cittadinanza statale piuttosto che alla residenza sul singolo territorio nazionale, comportando differenze di milioni di unità nel computo (notizie già in Papitto 2004, p. 17) e pervenendo ad approdi aritmetici dopo aver aggirato scogli politici fondati su diverse visioni della società e dell'evoluzione complessiva della vita di relazione internazionale.

D'altronde sono gli Stati membri, nella loro costruzione di strutture costituzionali o parlamentari comuni agli ormai ventotto Paesi aderenti all'Unione, a dare rilevanza – ad esempio nell'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento Europeo – alla possibilità di voto (alla stregua di quanto accade nelle elezioni nazionali) da parte di *cittadini non dell'Unione* ma che vi siano residenti, com'è il caso della Gran Bretagna per appartenenti al *Commonwealth* diversi dai cittadini britannici.⁷¹ O, viceversa, sempre Stati dell'Unione avevano disposto esclusioni dal voto per il Parlamento

67 Protocollo ult. cit., art. 3, lett. a, b e c. Vedi *oltre*, nota 82 e testo cui essa si riferisce.

68 Vedi, fra le tante affermazioni rilevabili nelle fonti del diritto dell'Unione Europea, già il primo considerando del Trattato CE quanto all'«unione sempre più stretta fra i popoli europei» di cui il Trattato stesso è determinato a porre «le fondamenta» (*supra*, par. 1).

69 Vedi *supra*, nota 61. *Adde* artt. 4, n. 2, TUE e 67, n. 1, TFUE.

70 A quest'ultima nozione si rifà Eurostat, l'ufficio dell'Unione Europea cui è demandato il compito di raccogliere ed elaborare dati a fini statistici o variamente connessi all'attività dell'Unione.

71 La Corte di giustizia, nella sentenza 12 settembre 2006, *Spagna c. Regno Unito*, C-145/04, in Racc. I-7917 sgg., sottolinea che la nozione di elettore in uno Stato dell'Unione quale il Regno Unito «deve [...] essere intesa facendo riferimento al concetto di elettore definito dalla normativa del Regno Unito [stesso]» (punto 62), cosicché non contrasta col diritto dell'Unione Europea il fatto che, «[p]er ragioni legate alla sua tradizione costituzionale, il Regno Unito ha scelto [...] di concedere il diritto di elettorato attivo e passivo ai QCC [*qualifying Commonwealth citizens*] in possesso di condizioni che indichino un legame specifico con il territorio per il quale [le elezioni] sono organizzate» (punto 63), dunque anche senza avere lo status di cittadini dell'Unione (vedi punti 73 e 78). Così (punto 79), «[i]n mancanza, nei trattati comunitari, di disposizioni che indichino in modo esplicito e preciso chi siano i beneficiari del diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento Europeo, non sembra che sia contraria al diritto comunitario la scelta del Regno Unito di applicare alle elezioni per tale Parlamento organizzate a Gibilterra le condizioni di voto attivo e passivo previste dalla sua normativa nazionale sia per le elezioni nazionali nel Regno Unito che per le elezioni dell'assemblea legislativa di Gibilterra».

Europeo (o per organismi elettivi nazionali) di propri cittadini – dunque dell’Unione – a motivo, come nel caso dell’Olanda, dell’assenza di residenza o domicilio in territorio metropolitano nazionale⁷² (su cittadinanza e residenza in rapporto all’integrazione europea vedi Triggiani 2006, pp. 435 sgg.). E del resto perfino al recentissimo referendum indipendentista tenutosi in Scozia (18 settembre 2014), hanno votato persone residenti sul suo territorio, a prescindere dal criterio della cittadinanza.

D’altro canto il Trattato di Lisbona, al proprio art. 1,⁷³ si prefigge il «fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori [dell’Unione]»,⁷⁴ riaffermando che è «cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro» e che la «cittadinanza dell’Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». ⁷⁵ Inoltre, all’art. 10 del Trattato di Unione ora si dispone che «1. Il funzionamento dell’Unione si fonda sulla *democrazia rappresentativa*» e che «2. *I cittadini sono direttamente rappresentati*, a livello dell’Unione, nel Parlamento Europeo»,⁷⁶ così come «gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di Governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta *democraticamente responsabili* dinanzi ai parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini». ⁷⁷ Anche i «partiti politici a livello europeo» sono menzionati in connessione con la formazione di una «coscienza europea». ⁷⁸

Inserendolo fra le «istituzioni dell’Unione»,⁷⁹ del Parlamento Europeo – a fronte dell’art. 189 TCE che lo definiva «composto di *rappresentanti dei popoli degli Stati*» (corsivo aggiunto) – il Trattato di Lisbona ha introdotto la riforma che lo qualifica come «composto di *rappresentanti dei cittadini dell’Unione*» (corsivo aggiunto).

Si tratta della volontà statuale (dei ‘padroni dei Trattati’) di non allargare

72 La Corte di giustizia, nella sentenza del 12 settembre 2006, causa C-300/04, *Eman e Sevinger*, rileva come, salvo il principio della parità di trattamento, «allo stato attuale del diritto comunitario nulla osti a che gli Stati membri definiscano [...] le condizioni per il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento Europeo facendo riferimento al *criterio della residenza* sul territorio nel quale le elezioni sono organizzate» (n. 2 del dispositivo; corsivo aggiunto).

73 Punto 10.

74 Valori enunciati ai punti 3 e 4 dell’art. 1, di modifica del Trattato UE.

75 Art. 1, punto 12. Vedi *supra*, par. 4.

76 Art. 10, n. 2, co. 1, TUE come scaturito dalla riforma di Lisbona (corsivo aggiunto).

77 Così il nuovo art. 10, n. 2, co. 2, TUE come previsto dal Trattato di Lisbona (corsivo aggiunto).

78 Così il nuovo art. 10, n. 4, TUE come previsto dal Trattato di Lisbona.

79 Art. 1, punto 1, del Trattato di Lisbona, ma vedi già l’art. 7 TCE precedente a quest’ultima riforma.

le ‘maglie’ della cittadinanza oltre quella formale per non favorire criteri di collegamento sostanziale? E che ne sarà delle leggi elettorali nazionali relative al Parlamento Europeo, mai sostituite da un testo comune volto a permetterne l’elezione «a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri»?⁸⁰ Su ciò ancor oggi nulla. E come regolare la formazione della «cifra di popolazione» necessaria in vari casi, fra l’altro, all’assunzione delle delibere di Consiglio e Consiglio europeo, con riferimento tanto al periodo transitorio la cui espirazione è disposta il 1° novembre 2014, quanto a quello successivamente previsto con scadenza al 31 marzo 2017, nonché, infine, a quello decorrente dal 1° aprile di quell’anno?⁸¹ Ad oggi la scelta pare orientata sulla base del criterio della residenza,⁸² com’è del

80 Art. 190, n. 4, TCE, ora art. 223, n. 1, co. 1, TFUE.

81 Riguardo al periodo antecedente l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona vedi cenni a tale cifra *supra*, questo paragrafo. Vedi poi l’art. 205, n. 4, TCE e, specificamente sulla cifra in questione, l’art. 11, n. 5, col rinvio all’art. 1 dell’allegato III, della decisione del Consiglio del 15 settembre 2006, 2006/683/CE, Euratom, relativa all’adozione del suo regolamento interno (in *GUUE* n. L 285 del 16 ottobre 2006, pp. 47 sgg.). Vedi in seguito la decisione del Consiglio del 1° dicembre 2009, 2009/937/UE (in *GUUE* n. L 325 dell’11 dicembre 2009, pp. 35 sgg.), che sostituisce il regolamento adottato il 15 settembre 2006 per comprendere le modifiche necessarie all’attuazione del Trattato di Lisbona (con identico rinvio da parte dell’art. 11, n. 5, del nuovo regolamento all’art. 1 dell’allegato III). Vedi quindi le decisioni del Consiglio, rispettivamente del 14 gennaio 2013 (2013/37/UE) e del 10 dicembre 2013 (2013/746/UE) recanti modifiche del suo regolamento interno (l’una è in *GUUE* n. L 16 del 19 gennaio 2013, pp. 16 sgg.; l’altra è in *GUUE* n. L 333 del 12 dicembre 2013, pp. 77 sgg.). *Adde* regolamento UE n. 1260/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, relativo alle statistiche demografiche europee (in *GUUE* n. L 330 del 10 dicembre 2013, pp. 39 sgg.).

Oggi quella cifra va rapportata alla procedura di adozione di delibere del Consiglio che, comportando motivata astensione di almeno un terzo degli Stati membri «che totalizzino almeno un terzo della popolazione dell’Unione», determini che «la decisione non è adottata» (art. 31, n. 1, co. 2, TUE). Mentre il Protocollo n. 4, sullo statuto del sistema europeo di banche centrali (SEBC) e della Banca centrale europea, prevede all’art. 29.1 («Schema di sottoscrizione di capitale») che la ponderazione assegnata a ciascuna banca centrale nazionale sia eguale, fra l’altro, al «50% della quota, relativa allo Stato membro di appartenenza, della popolazione dell’Unione nel penultimo anno che precede l’istituzione del SEBC». Ancora, il Protocollo n. 36, sulle disposizioni transitorie, raccorda all’ottenimento della maggioranza qualificata in seno al Consiglio la possibilità di verificare «che gli Stati membri che compongono tale maggioranza [...] rappresentino almeno il 62% della popolazione totale dell’Unione» (art. 3, n. 3, ult. co.). Un richiamo alla «percentuale della popolazione degli Stati membri» è presente subito dopo nel Protocollo cit. (art. 3.4) per gli specifici casi di maggioranza qualificata del Consiglio *ex art.* 238.3 TFUE, che però riguarda il periodo dal 1° novembre 2014, sul quale vedi anche, in materia nuovamente di maggioranza qualificata del Consiglio, il riferimento ad «almeno il 65% della popolazione dell’Unione» di cui all’art. 16, n. 4, co. 1, TUE, nonché l’art. 238.2 TFUE a quest’ultimo connesso per casi in deroga. Alla Dichiarazione n. 7, relativa all’art. 16.4 TUE e all’art. 238.2 TFUE, si menzionano rispetto alle procedure di voto del Consiglio nel periodo fra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017, «almeno i tre quarti della popolazione», e infine «almeno il 55% della popolazione» con riferimento al periodo che decorre dal 1° aprile 2017.

82 Così Adam, Tizzano 2010, pp. 76-78, dove riguardo a casi di previsione, in Consiglio e

resto riscontrabile in ordine ai criteri di collegamento di cui più sopra si discorreva.

Per qualche ultima considerazione riguardo al nesso fra i popoli degli Stati dell'Unione Europea e il processo di cui quest'ultima è espressione può leggersi l'affermazione della Corte di giustizia secondo cui il Trattato sull'Unione segna solo «una [...] tappa nel processo di creazione di *un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa* e [...] *il compito dell'Unione*, che è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal detto Trattato, consiste nell'organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e i loro popoli. Sarebbe difficile per l'Unione adempiere efficacemente la propria missione se il principio di leale cooperazione, che implica in particolare che gli Stati membri adottino tutte le misure generali o particolari in grado di garantire l'esecuzione dei loro obblighi derivanti dal diritto dell'Unione Europea, non si imponesse anche nell'ambito della cooperazione [...] in materia penale [...]» così come in materia civile.⁸³ In particolare, in un settore «inteso a fornire ai cittadini un elevato livello di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia», «[i]l principio di interpretazione conforme si impone [...] [di modo che, applicando il diritto nazionale, il giudice [...] [interno] chiamato ad interpretare quest'ultimo è tenuto a farlo per quanto possibile alla luce della lettera e dello scopo [del diritto dell'Unione]», e ciò «al fine di conseguire il risultato perseguito da quest'[ultimo]», ad esso conformandosi.⁸⁴

A ciò dunque ha ad esempio provveduto la Corte di Cassazione,⁸⁵ in materia di legge italiana di esecuzione della decisione quadro sul man-

in Consiglio europeo, dell'ottenimento di doppia maggioranza qualificata, ponderata degli Stati assorbita da una percentuale minima di popolazione, si menziona il fatto che quest'ultima «soglia democratica [...] risulta in realtà matematicamente utile solo per la Germania, perché è a lei, e solo a lei, che la previsione di quella soglia apre la possibilità di creare, in associazione con altri, minoranze di blocco più facili di quelle possibili in base al numero di voti ponderati. Peraltro, *tra i vari criteri di definizione della nozione di "popolazione totale dell'Unione"* prevista da questa disposizione [Prot. N. 36, art. 3: vedi nota precedente], in sede di sua applicazione è stato scelto quello della popolazione residente nel territorio di ciascuno Stato membro, che sembra per il momento avvantaggiare ulteriormente la Germania (e gli altri Paesi di tradizionale immigrazione, come Francia e Regno Unito) più di quanto non avrebbe fatto una nozione di popolazione basata sul *criterio della cittadinanza*» (corsivo aggiunto), che è criterio il quale (vedi ancora Adam, Tizzano 2010, nota 73 a p. 77) «avrebbe avvantaggiato al contrario i Paesi come l'Italia, che hanno conosciuto una forte emigrazione verso altri Stati dell'Unione, oltre che verso Paesi terzi». Vedi anche Adam 2014, pp. 1904 sgg.).

⁸³ CGCE 16 giugno 2005, *Pupino*, C-105/03, in *Racc.*, I-5285 sgg., punti 41 sg.; corsivo aggiunto.

⁸⁴ Ivi, punto 43.

⁸⁵ Corte di Cassazione, SS.UU. pen., sentenza 30 gennaio 2007, n. 4614, *Ramoci*.

dato d'arresto europeo,⁸⁶ enunciando il principio secondo cui in suddetta materia – relativamente alla previsione interna (non contenuta nell'atto dell'Unione) di rifiuto di consegna «se la legislazione dello Stato membro di emissione non prevede i limiti massimi della carcerazione preventiva» – «l'autorità giudiziaria italiana deve verificare, ai fini della consegna, se nella legislazione dello Stato membro di emissione [del mandato] sia espressamente fissato un termine di durata della custodia cautelare fino alla sentenza di condanna di primo grado, o, in mancanza, se un limite temporale implicito sia *comunque desumibile* da altri meccanismi processuali che instaurino, obbligatoriamente e con cadenza predeterminata, un controllo giurisdizionale funzionale alla legittima prosecuzione della custodia cautelare o, in alternativa, alla estinzione della stessa».⁸⁷

Si può così chiudere il discorso osservando l'alternativo percorso, nell'ambito del processo di integrazione europeo, dello sviluppo del «virgulto» comunitario⁸⁸ da un lato e della Convenzione di salvaguardia dall'altro, percorso che pur si qualifica oggi per una maggior considerazione in capo a quest'ultima rispetto all'apprezzamento assai calante del primo,⁸⁹ ma che si vede manifestarsi con una modalità anche formale di congiunzione e di unità nell'art. 6 TUE e nel Protocollo n. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ambedue mirati all'adesione dell'Unione Europea a questo Trattato. Insomma, le «virtualità [...] non tutte interamente predicibili» del «processo di integrazione nazionale nel quale l'Italia è impegnata»⁹⁰ hanno finito col presentarsi sotto forma di fenomeni di accentuata convergenza e complementarità nell'esperienza di integrazione giuridica relativa a quell'«ordinamento integrato europeo» di cui va pure sottolineato «[l'] intimo pluralismo» (Scoditti). Così, ad esempio, oltre lo stesso principio dell'interpretazione conforme, tanto il diritto comunitario/dell'Unione ha imposto nuovi istituti agli ordinamenti interni – non solo obbligando a non applicare o rimuovere le disposizioni nazionali ostative alla piena efficacia delle norme dal primo provenienti⁹¹ – com'è avvenuto in materia di risarci-

86 Vedi *supra*, nota 53.

87 Corte di Cassazione, SS.UU. pen., sentenza 30 gennaio 2007, cit.

88 Vedi *supra*, nel testo subito dopo l'esponente di nota 5.

89 Delle carenze odierne dell'Unione sono piene le cronache (sovente – come si diceva: *supra*, in fine par. 1 – mistificatorie); del 'successo' attuale della Convenzione europea altrettanto si dice, sia in generale sia rispetto alla sua opera nei confronti dello Stato italiano, dopo non poco tempo trascorso a sottovalutarne portata e impatto – vedi il lavoro curato da Biscottini 1981 – che si pone a cesura fra due diversi, financo opposti, tipi di apprezzamento di quel Trattato).

90 Vedi *supra*, all'inizio del presente paragrafo

91 Vedi CGCE 19 giugno 1990, *Factortame*, C-213/89, in *Racc.*, I-2433 sgg.

mento danni ai singoli per mancata attuazione statutale di una direttiva,⁹² quanto lo ha fatto la Convenzione di salvaguardia, ad esempio inducendo la Corte di Cassazione,⁹³ nel *vacuum* legislativo, a indirizzare al giudice dell'esecuzione l'obbligo di «dichiarare, a norma dell'art. 670 c.p.p., l'ineseguibilità del giudicato [interno] quando la Corte Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali abbia accertato che la condanna è stata pronunciata per effetto della violazione delle regole sul *processo equo* sancite dall'art. 6 della Convenzione europea [stessa] e abbia riconosciuto il diritto del condannato alla rinnovazione del giudizio, anche se il legislatore abbia ommesso di introdurre nell'ordinamento il mezzo idoneo ad instaurare il nuovo processo» (corsivo aggiunto). Ne è conseguita la pronuncia della Corte costituzionale dichiarativa dell'illegittimità dell'art. 630 c.p.p. «nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di consentire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo».⁹⁴

Bibliografia

- Adam, Roberto (2014). «Commento all'art. 238 TFUE». In: Tizzano, Antonio (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*. 2a ed. Milano: Giuffré, pp. 1904 sgg.
- Adam, Roberto; Tizzano, Antonio (2010). *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*. 2a ed. Torino: Giappichelli.
- Agamben, Giorgio (2001). *La comunità che viene*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Associazione Italiana Costituzionalisti (a cura di) (1995). *Le prospettive dell'Unione Europea e la Costituzione*. Padova: CEDAM.
- Anzilotti, Dionisio (1960). *Scritti di diritto internazionale privato*, vol. 3. Padova: CEDAM.
- Ballarino, Tito (a cura di) (2002). *Diritto internazionale privato*. Napoli: Edizioni Simone.
- Ballarino, Tito (1997). *Lineamenti di diritto comunitario*. 5a ed. Padova: CEDAM.
- Barile, Paolo (1966). «Rapporti tra norme primarie comunitarie e norme costituzionali e primarie italiane». *Comunità internazionale*, pp. 14 sgg.

92 Vedi anzitutto la sentenza CGCE 19 novembre 1991, *Francovich*, C-6/90 e 9/90, in *Racc.* I-5357 sgg.

93 Corte di Cassazione, sez. I pen., sentenza 1° dicembre 2006, n. 2800.

94 Vedi Corte Cost., sentenza 4 aprile 2011, n. 113 (dispositivo).

- Bartole, Sergio (2008). «Separazione o integrazione di ordinamenti?». In: *Diritto comunitario e diritto interno*, Milano: Giuffré.
- Bassanini, Franco; Cittadino, Caterina (2003). *Legge 'La Loggia': Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione del Titolo V della Costituzione*. Rimini: Maggioli.
- Benvenuti, Feliciano (1961). *La C.E.C.A., Ordinamento sovrano*, vol. 1, *Introduzione a «Ordinamento della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio»*. Padova: CEDAM.
- Bernardini, Aldo (1997). *La sovranità popolare violata nei processi normativi internazionali ed europei*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Bernardini, Aldo (2000). *Autodeterminazione e sovranità: Un ragionamento critico*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Berti, Giorgio (2002). «La giuridicità pubblica e la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione». *Jus*, pp. 147 sgg.
- Bin, Roberto (2011). «Gli effetti del diritto dell'Unione sull'ordinamento italiano e il principio di entropia». In: *Studi in onore di F. Modugno*, vol. 1. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 363 sgg.
- Biscottini, Giuseppe (1981). *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'applicazione giurisprudenziale in Italia*. Milano: Giuffré.
- Bobbio, Norberto (1990). *L'età dei diritti*. Torino: Einaudi.
- Bombelli, Giovanni (2010). *Occidente e 'figure' comunitarie*. Napoli: Jovene.
- Bonini, Monica (2001). *Il potere costituente del popolo tedesco*. Milano: Giuffré.
- Caravita, Beniamino (2002). *La Costituzione dopo la riforma del titolo V: Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*. Torino: Giappichelli.
- Carella, Gabriella (a cura di) (2009). *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto internazionale privato*. Torino: Giappichelli.
- Caruso, Francesco (2004). «La natura convenzionale della Costituzione». *Sud in Europa*, 5.
- Celotto, Alfonso (2003). *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano*. Torino: Giappichelli.
- Chimenti, Anna (1999). *Storia dei referendum*. 2° ed. Roma; Bari: Laterza.
- Condinanze, Massimo (2003). *L'adattamento al diritto delle Comunità e dell'Unione Europea*. Torino: Giappichelli.
- Conforti, Benedetto (2013a). *Diritto internazionale*. 9° ed. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Conforti, Benedetto (2013b). «La Corte costituzionale applica la teoria dei contro limiti». *Rivista di diritto internazionale*, pp. 527 sgg.
- Conforti, Benedetto (2002). *Diritto internazionale*. 6a ed. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Constantinesco, Vlad (1974). *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes: Contribution à l'étude de la nature juridique des*

- Communautés*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence. Delmas-Marty, Mireille (1996). *Vers un droit commun de l'humanité*. Paris: éd. Textuel.
- Di Stasi, Angela (2013). «Migrazioni, cittadinanza e 'cittadinanze'». In: Di Stasi, Angela; Kalb, Luigi (a cura di), *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea*. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 87 sgg.
- Draetta, Ugo (2009). *Elementi di diritto dell'Unione Europea: Parte istituzionale*. 5a ed. Milano: Giuffré.
- Gaja, Giorgio (2003). *Introduzione al diritto comunitario*. 3a ed. Roma; Bari: Laterza.
- Gaja, Giorgio (1990). «New Development in a Continuing Story: The Relationship between EEC Law and Italian Law». *Common Market Law Rev.*, pp. 83 sgg.
- Gianniti, Pasquale (a cura di) (2013). *I diritti fondamentali nell'Unione Europea*. Bologna: Zanichelli.
- Goldman, Berthold (1971). «Un traité fédérateur: La Convention entre les Etats membres de la CEE sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale». *Revue trimestrelle de droit européen*, pp. 8 sgg.
- Grilli, Antonio (2009). *Le origini del diritto dell'Unione Europea*. Bologna: il Mulino.
- La Pergola, Antonio; Del Duca, Patrick (1985). «Community Law, International Law and the Italian Constitution». *American Journal of International Law*, pp. 598 sgg.
- Leanza, Umberto; Caracciolo, Ida (2012). *Il diritto internazionale: Diritto per gli Stati e diritto per gli individui. Parte generale*. 3a ed. Torino: Giappichelli.
- Lupo, Ernesto (2012). «Pluralità delle fonti ed unitarietà dell'ordinamento». In: Falletti, Elena; Piccone, Valeria (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*. Bari: Cacucci, pp. 3 sgg.
- Mancini, Susanna (2012). *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione: primi problemi della sua attuazione*. Milano: Giuffré.
- Marchadier, Fabien (2012). «L'attribution de la nationalité à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme». *Revue Critique de droit international privé*, pp. 621 sgg.
- Mirabelli, Cesare (2012). «Primato del diritto comunitario (anche sulle costituzioni?)». In: De Gregorio, Laura (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione Europea*. Bologna: il Mulino, pp. 23 sgg.
- Mosconi, Franco; Rinoldi, Dino (1988). *La sottrazione internazionale di minori da parte di un genitore*. Padova: CEDAM.
- Nascimbene, Bruno (2013). «La centralità della persona e la tutela dei suoi diritti». *Studi sull'integrazione europea*, pp. 9 sgg.

- Nascimbene, Bruno (2005). *Comunità e Unione Europea: Codice delle istituzioni*. Torino: Giappichelli.
- Nascimbene, Bruno; Rossi Dal Pozzo, Francesco (2012). *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione Europea*, Padova: CEDAM.
- Oppenheimer, Andrew (1994). *The Relationship between European Community Law and National Law: the Cases*, vol. 2. Cambridge: Cambridge University Press.
- Papitto, Franco (2004). «UE, la Germania contro l'Italia: "Vuole tagliare 7 milioni di tedeschi"». *La Repubblica*, 28 settembre, p. 17.
- Perlingieri, Pietro (1992). *Diritto comunitario e legalità costituzionale*. Napoli: ESI.
- Petralia, Valentina (2012). *La vittima di reato nel processo di integrazione europea*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Picchio Forlati, Laura (2004). «Il fondamento giuridico dell'Unione Europea: trattato o costituzione?». In: *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio Ruiz*, vol 3. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 1377 sgg.
- Picone, Paolo (1986). *Ordinamento competente e diritto internazionale privato*. Padova: CEDAM.
- Pocar, Fausto (2004). *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*. 9a ed. Milano: Giuffré.
- Predieri, Alberto (1997). «Trattato di Amsterdam e frattali». *Dir. Un. eur.*, pp. 255 sgg.
- Rinoldi, Dino (2011). «Parte III. Le Organizzazioni regionali a carattere politico e di sicurezza». In: Draetta, Ugo; Fumagalli Meraviglia, Marinella (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali: Parte Speciale*. 2a ed. Milano: Giuffré, pp. 349 sgg.
- Rinoldi, Dino (2010). «Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia». In: Draetta, Ugo; Parisi, Nicoletta, *Elementi di diritto dell'Unione Europea: Parte speciale*. 3a ed. Milano: Giuffré.
- Rinoldi, Dino (2008a). «La giustizia e il bilanciamento fra libertà e sicurezza nello spazio costituzionale europeo». In: Venturini, Gabriella; Bariatti, Stefania (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale: Liber Fausto Pocar*. Milano: Giuffré, pp. 773 sgg.
- Rinoldi, Dino (2008b). «Restrizioni della libertà per esigenze di sicurezza nello spazio costituzionale europeo: e la giustizia?». In: Draetta, Ugo; Santini, Andrea (a cura di), *L'Unione Europea in cerca di identità*. Milano: Giuffré, pp. 177 sgg.
- Rinoldi, Dino (1988). «Atti delle Organizzazioni internazionali». In: *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. 3.
- Rossi, Guido (2013). «Il teatro del mondo e gli ignoti sovrani». *Il Sole 24 Ore*, 8 dicembre.
- Rovagnati, Andrea (2010). «Profili problematici di un ordinamento multilivello di protezione dei diritti fondamentali: I sistemi nazionali di giu-

- stizia costituzionale alla prova dei diritti dell'Unione Europea». *Rivista associazione italiana costituzionalisti*.
- Salvati, Michele (2013). «L'appello che dice solo mezza verità: Inutile prendersela così con l'Europa». *Corriere della Sera*, 29 dicembre, p. 35.
- Savy, Daniela (2013). *La vittima dei reati nell'Unione Europea: Le esigenze di tutela dei diritti fondamentali e la complementarietà della disciplina penale e civile*. Milano: Giuffré.
- Schmitt, Carl (1994). *L'unità del mondo e altri saggi*. Roma: Pellicani.
- Scoditti, Enrico (2003). «Taking Francovich Seriously: La responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario derivante da provvedimento giurisdizionale: Commento a Corte di giustizia, sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler» [online]. *Seminario permanente di Teoria politica e Diritto: Materiali per l'Europa*. Disponibile all'indirizzo http://www.unipr.it/arpa/dsgs/seminariopermanentePalombella/scoditti_nota_a_sentenza.htm.
- Sorrentino, Federico (1994). *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*. Torino: Giappichelli.
- Tebaldeschi, Ivanhoe (1983). *Verso la federazione mondiale*. Milano: Giuffré.
- Torregrossa, Donatella (2011). *Le fonti nel sistema multilivello europeo: Verso una nuova Unione Europea nella tutela dei diritti fondamentali?* [online]. Disponibile all'indirizzo <http://www.ildirittoamministrativo.it/studi/?anno=2011>.
- Triggiani, Ennio (2006). «La cittadinanza europea per la 'utopia' sovranazionale». *Studi sull'integrazione europea*, pp. 435 sgg.
- Weiler, Joseph H.H. (2000). «Introduzione: Diritti umani, costituzionalismo e integrazione: Iconografia e feticismo». In: Comba, Mario Eugenio (a cura di), *Diritti e confini: Dalle Costituzioni nazionali alla Carta di Nizza*. Torino: Einaudi.

Parte seconda

La cittadinanza sociale alla prova: genere, nuove povertà, disabilità

Per una cittadinanza europea delle donne

Alisa Del Re

Abstract The argument of European women's citizenship is very articulated and necessarily based on the concept of citizenship in itself, assuming the Marshall's theory as the basis of the discourse. Analyzing the constitution of civil, political and social rights in all EU countries is easy to verify the different routes taken to achieve them (and how these routes turn from inclusive to exclusive), taking into consideration also the diachrony of the achievement between women and men. In the transition from the liberal to the *welfare state*, when the rights should materialize in practices embodying the individuals, what prevails is the paternalism of the wellbeing that often ties the rights to forms of control identified with the presence of the beneficiaries in the labor market, something that limits the ownership of citizenship in itself. Is it correct, in this context, to speak of an European citizenship defined by gender? The fact is that there are arguments, laws and rights that have to do with sexed bodies, in its specific reproductive and social relationships. So the emphasis that the EU gives to women's rights in the Treaties and in the Charter of Fundamental Rights allows one to think of a construction of European citizenship starting from the differences, particularly those of the sexed bodies. The practical definition of citizenship often clashes with the resistance of the national states, making the application of the principles uneven for women. Thus, substantial differences between men and women in all EU countries do exist and are still considerable. So how to imagine a European citizenship for women? The proposed solution lies in a research done by two French jurists on the areas of rights that relate more directly to women, and says that the laws that can give most a sign of freedom to women should be taken as universal in all EU countries.

Sommario 1. Il concetto di cittadinanza dei diritti. – 2. La cittadinanza dei diritti da un punto di vista di genere. – 3. Alcune questioni sulla cittadinanza europea delle donne. – 4. Due esempi di possibili soluzioni immediate: violenza domestica e contraccezione. – 5. Alcune considerazioni.

«Davanti alla legge tutti i cittadini erano uguali, ma non tutti,
naturalmente, erano cittadini»
Robert Musil, *L'uomo senza qualità*

1 Il concetto di cittadinanza dei diritti

Nel dibattito politico sui problemi che riguardano la costituzione politico-pratica dell'Unione Europea, la definizione del concetto di cittadinanza assume un'importanza prioritaria, poiché delinea la posizione dei 'cittadini' e delle 'cittadine' all'interno delle grandi trasformazioni politiche, istituzionali e territoriali necessarie per rendere l'Unione un'unità politica a tutti gli effetti. Diventa fondamentale cercare di ri-definire i contenuti della cittadinanza proprio perché, nella crisi di fiducia che investe le forme tradizionali della rappresentanza politica, le rappresentazioni simboliche che la qualificano non ottengono più il consenso su cui essa si fondava in passato.

Il concetto di cittadinanza è un concetto ambiguo, che sussume in sé le frontiere dell'inclusione e dell'esclusione. Sempre di più viene travalicata la soglia della cittadinanza come affermazione di diritti e quindi espansiva di libertà, come poteva apparire nel XIX secolo, verso una concezione della cittadinanza come limite, frontiera per escludere altri. Ciò porta inevitabilmente tutte le politiche e le iniziative favorevoli all'inclusione ad essere e a manifestarsi come «conservatrici» dell'ordine esistente e di per sé limitatrici del cambiamento dei rapporti sociali e politici. Si tende cioè, nella migliore delle ipotesi, a chiedere l'allargamento del numero dei «cittadini», senza una adeguata riflessione sulla reale dimensione dei contenuti della cittadinanza stessa. Non è quindi solo questione di sapere chi è il cittadino; è anche questione, ed è forse la cosa più importante, di sapere quali sono i diritti del cittadino e, per quanto ci riguarda più direttamente, fino a che punto essi abbiano una dimensione sessuata, siano quindi detenibili e spendibili da uomini e donne, e dai diversi gruppi sociali. Mi riferisco in particolare alle tesi di T.H. Marshall (Marshall [1949] 1964). Egli ha proposto una nozione di cittadinanza che si articola attorno a tre componenti: i diritti civili, politici e sociali, la cui realizzazione corrisponde a tre periodi storicamente determinati (XVIII secolo per i diritti civili, XIX per i diritti politici e XX per i diritti sociali).¹ Secondo Marshall questi tre tipi di diritti si sono susseguiti ed hanno finito per costituire la struttura della cittadinanza moderna, in una tensione evolutiva verso l'uguaglianza di tutti i cittadini. Anche se si possono avanzare riserve nel confronti di questa teoria, c'è un'idea che per me conserva tutta la sua validità: la cittadinanza si costituisce con dei diritti concreti e storicamente quantificabili; essi non sono separati, né subordinati gli uni agli altri, ma si articolano semplicemente tra loro nel tempo.

Invece, in una lettura sessuata, la cittadinanza marshalliana può riservare delle sorprese, rivelare alcune incoerenze e provocare qualche perplessità. In primo luogo, anche se una periodizzazione è sempre utile, i rapporti sociali di sesso sembrano smentire la sequenza marshalliana.²

La cittadinanza civile si afferma, secondo Marshall, nel XVIII secolo (ma si potrebbe partire dall'*Habeas Corpus*, Gran Bretagna, 1640) e consiste in una serie di diritti di libertà: libertà fisica, di parola, di pensiero, di religione, il diritto di essere proprietari e di stilare dei contratti, l'uguaglianza di fronte alla legge. Ma le donne tutte, di fronte ad una capacità intera dell'agire sociale, della libera disponibilità di sé e dei propri beni, hanno ottenuto ben più tardi degli uomini i diritti civili, restando per lungo tempo

1 Nel 1949, in una serie di conferenze date a Cambridge in onore di Alfred Marshall e pubblicate in seguito in *Citizenship and Social Class* (1964), T.H. Marshall formulò e rese pubblica la sua teoria sulla cittadinanza nei termini più completi.

2 Rimando per una disanima più esaustiva del tema a Del Re (1995, pp. 71-80).

dipendenti dal benvolere dei padri o dei mariti. È solo nel 1938 che viene soppressa per le donne in Francia - terra di rivoluzione - l'incapacità civile relativa alla persona (legge 18 febbraio, art. 215),³ mentre fino al 1975 in Italia il marito esercitava la patria potestà nei confronti della moglie e dei figli e, nel caso della comunione dei beni, gestiva i beni della moglie.

La cittadinanza politica si sviluppa, per Marshall, nel XIX secolo e consiste in un allargamento alle classi subalterne (sedicente 'universale') del diritto di voto attivo e passivo. Tuttavia, a dispetto della teoria 'giusnaturalistica' che afferma che la cittadinanza politica è un diritto naturale e universale, il codice politico che regola l'universalismo dei diritti lo sottomette a delle regole di esclusione e di subordinazione: in una comunità nazionale sono esclusi di fatto gli stranieri e i minori, e le donne sono state escluse fino al XX secolo (Zincone 1992).⁴

Il sistema dei partiti nasce senza le donne, o comunque senza la rappresentanza degli interessi delle donne in quanto attrici dell'universo del discorso politico. Inoltre, se si accetta la tesi di Stein Rokkan (1982) secondo la quale il sistema attuale dei partiti nasce dal tipo di conflitti contemporanei all'estensione del suffragio (Chiesa-Stato, centro-periferia, agricoltura-industria, proprietari dei mezzi di produzione-lavoratori), l'organizzazione del consenso femminile attraverso la concessione del diritto di voto non apparirebbe di nessuna utilità in questo contesto. Infatti, l'emergere della struttura moderna dei partiti e quella del conflitto tra i sessi si presentano dissociati: il sistema dei partiti si forma prima che appaia un conflitto organizzato tra i sessi e prima che le donne siano elettrici. Si tratta dunque di partiti di uomini, costruiti per affrontare con indifferenza, se non con ostilità, un'agenda che riguardi specificamente questioni inerenti alla differenza sessuale.⁵

La cittadinanza sociale si afferma, secondo Marshall nel XX secolo (ma già Bismarck introduce in Germania nel 1883 l'assicurazione obbligatoria contro le malattie e, l'anno seguente, contro gli incidenti sul lavoro) e consiste nel diritto ad un livello di istruzione, di benessere e di sicurezza misurato sul livello di vita di una comunità politica - il sistema scolastico nazionale, i servizi sociali, la salute, la sicurezza sociale, le pensioni ecc. Tutto ciò con l'obiettivo di eliminare tutte le disuguaglianze di ordine eco-

3 In Italia fu la legge 17 luglio 1919 che stabilì le norme relative alla capacità giuridica della donna.

4 Giovanna Zincone chiama «virtuosi» i casi in cui il suffragio universale è concesso ai due sessi nello stesso tempo - e ciò non succede che nel XX secolo in Europa: la Finlandia nel 1906, l'Islanda nel 1915; la Germania di Weimar nel 1918; la Danimarca nel 1920.

5 La presenza di «femministe» che si batterono per la partecipazione delle donne alla vita politica e per il diritto di voto non permette, secondo me, di parlare di un conflitto «organizzato». In ogni caso, nella formazione dei diversi partiti politici questo non ha costituito base di programma. Nessuno dei partiti esistenti è nato a partire da questo conflitto.

nomico. Le politiche di riproduzione in generale riguardano il lavoro e la condizione materiale delle donne, agli inizi principalmente per la protezione della maternità, poi per tutte le sezioni del salario 'indiretto' che riguardano il lavoro di riproduzione. Se questi interventi costituiscono dei diritti sociali lo fanno senza alcun dubbio a partire dall'esistenza concreta di un lavoro di riproduzione socialmente e storicamente determinato al femminile. Per le donne vengono spesso prima dei diritti civili e dei diritti politici. La cittadinanza sociale dovrebbe togliere ogni funzione economica alla formazione delle disuguaglianze e alle distinzioni di classe con un «divorzio progressivo tra redditi reali e redditi monetari» (T.H. Marshall, p. 68). La natura dei rapporti di classe sarebbe cambiata e il lavoro sarebbe stato liberato da quello che Max Weber (2003, pp. 222-223) chiamava «la costrizione della frusta della fame» e che egli considerava come una delle condizioni necessarie per l'esistenza del capitalismo moderno.

2 La cittadinanza dei diritti da un punto di vista di genere

Questa periodizzazione della formazione della cittadinanza moderna (largamente accettata) esclude totalmente la presenza delle donne nella società e soprattutto la costituzione storica dei loro diritti di cittadinanza. Già ad una prima lettura è evidente che il percorso dei diritti sociali (per esempio tutti i diritti di protezione della maternità) e quello dei diritti politici per le donne, si presentano temporalmente invertiti rispetto a quelli degli uomini. Quanto ai diritti civili per le donne appaiono in maniera diversificata e in ogni caso molto più tardi per le donne che per gli uomini (pensiamo ai diritti riproduttivi, alle legislazioni contro la violenza sessuale, a tutte le politiche riguardanti la libera disponibilità del proprio corpo sessuato). In sintonia con Ralf Dahrendorf e Jürgen Habermas, mi sembra importante effettuare delle letture critiche dal punto di vista dei rapporti sociali sessuati che vadano al di là dei tentativi di ricostruzione delle rappresentazioni dei diritti dei cittadini e delle cittadine. Assumo con Dahrendorf (1990) che il rapporto conflittuale tra *provisions* (beni e servizi prodotti) e *entitlements* (attribuzione di titoli d'accesso per l'utilizzazione) sia uno dei temi centrali per la definizione sostanziale dei contenuti della cittadinanza. I due termini non sono sempre stati in conflitto. Alcuni grandi movimenti politici, come quello della borghesia liberale, e alcuni economisti come John Maynard Keynes, sono riusciti a realizzare una qualche combinazione positiva all'epoca. Oggi noi viviamo in un periodo caratterizzato da una crescente disponibilità di beni e servizi, alla quale paradossalmente corrisponde una restrizione crescente dei diversi titoli d'accesso (*entitlements*).

Nel dibattito attuale sulla cittadinanza, se vogliamo aprire delle prospettive future, diventa necessario interrogarci sull'ampiezza dei diritti e sulla definizione delle condizioni cui è possibile accedervi.

Si tratta di convenire con T.H. Marshall che la cittadinanza è costituita dall'insieme dei diritti e dei doveri – lo statuto – che ci permette la piena appartenenza alla società. Questo statuto è per principio separato dalle contingenze del mercato. Quindi la cittadinanza è un concetto non economico che definisce la posizione degli individui indipendentemente dal valore particolare attribuito al contributo offerto da ciascuno al processo economico. Ciò impone di escludere, e in ogni caso di criticare fermamente, il concetto di *workfare*, che lega l'applicazione dei diritti sociali e di assistenza alla presenza dei beneficiari sul mercato del lavoro. I diritti si trasformerebbero in merci negoziabili deformando completamente la nozione marshalliana dei diritti di cittadinanza.

Un altro punto di vista da assumere è quello legato alla ricostruzione storica delle funzioni dello Stato a partire dalle analisi dello Stato liberale e del suo trasformarsi in Stato sociale. Secondo Jürgen Habermas (1992, pp. 11-18), lo Stato sociale si è opposto allo Stato liberale, sostituendosi ad esso. Criticando il vuoto formalismo del liberalismo (uguaglianza giuridica), lo Stato sociale gli ha opposto la 'materializzazione' del diritto (uguaglianza di fatto) secondo un processo socio-economico che ha alla fine trasformato l'istituzione stessa dello Stato sociale. Il cambiamento che a noi interessa in questo caso è la possibilità della costruzione di una autonomia economica personale, specialmente nel caso dei soggetti-donna, che non deve essere separata dall'autonomia civile e politica e di cui è la condizione necessaria. La critica di Jürgen Habermas, che apprezzo specialmente per quanto riguarda i diritti di cittadinanza delle donne, viene effettuata sia contro il diritto borghese dello Stato di diritto che contro quella specie di paternalismo del benessere (che si traduce nella maggior parte dei casi in forme di controllo) espresso dallo Stato sociale. Entrambi non sarebbero stati capaci di affrontare in modo adeguato la questione di una giustizia reale, del rispetto e della dignità di tutti i cittadini, ma soprattutto l'autonomia degli esseri umani.

Esiste un rapporto diretto tra i paradigmi giuridici e la modificazione della realtà sociale. Dunque, se i modelli del passato non sono più in grado di affrontare la realtà delle società complesse di oggi, la costruzione di nuovi modelli di diritti diventa una sfida fondamentale non solo per gli individui ma per l'esistenza stessa della democrazia. Ma niente di tutto questo potrà avere un senso senza un riferimento esplicito alla problematica di genere; questa non dovrà solamente esprimersi in termini di rivendicazioni socio-economiche (anche se questo è già un elemento importante nella conquista dell'autonomia), ma dovrà ugualmente affermarsi come paradigma suscettibile di fondare la critica dello Stato borghese, i limiti della giustizia distributiva e quelli della riproduzione statica dei rapporti sociali di sesso. In questo senso è possibile verificare che le produzioni teoriche delle studiose femministe sono suscettibili di diventare strumenti culturali capaci di evidenziare a quale punto i paradigmi giuridici tradizionali siano

inadeguati ai tempi in cui viviamo, e soprattutto non corrispondano più né alle identità individuali né alle identità collettive. La crisi che attraversa da ormai troppo tempo l'Europa oggi costituisce un attacco alle condizioni materiali delle donne. Noi assistiamo a dei cambiamenti profondi in un senso recessivo e repressivo sia nei processi produttivi che nei processi riproduttivi, i cui effetti si esplicano evidentemente in una riduzione del potere sociale e quindi del potere politico delle donne.

3 Alcune questioni sulla cittadinanza europea delle donne

Oggi la cittadinanza dei diritti in Europa, in particolare per i diritti sociali, si articola essenzialmente attorno alla definizione del cittadino in quanto lavoratore, cosa che va a confliggere non solo con i cittadini vittime della crisi, disoccupati, lavoratori precari o in nero, ma anche, e di nuovo, con la dimensione sessuata della definizione di cittadino, poiché le donne statisticamente sono le 'cittadine' meno definite come 'lavoratrici'. Dai trattati di Roma, con la parità salariale, alla Carta di Nizza, ora sussunta dal Trattato di Lisbona, il cittadino che può circolare in Europa vantando dei diritti in ogni Stato in cui va a risiedere è solo il lavoratore e per dei diritti che discendono da questo suo status.⁶

A questo punto è legittimo chiedersi *in primo luogo* che senso abbia o che necessità vi sia di definire una cittadinanza europea specifica per le donne. Il fatto è che ci sono argomenti, leggi e diritti che hanno a che fare con un corpo sessuato, nella sua specificità riproduttiva e nei rapporti sociali che ne conseguono. Tutto ciò che riguarda il corpo non può essere neutro, è una constatazione empirica e pone la questione dell'universalità e della neutralità dei diritti. Diventa per questo necessario analizzare la costruzione giuridica di genere, sesso e sessualità e la parzialità di questa costruzione fondata spesso su principi totalmente illiberali e irrispettosi dei soggetti (Tamar Pitch 1998).

Riprendendo una serie di osservazioni sulla legislazione ONU sui diritti umani, si può osservare che solitamente essa prevede oltre ai diritti collettivi, che assicurano la tutela contro i genocidi e il saccheggio delle risorse naturali, i diritti soggettivi alla sicurezza, alla libertà, i diritti politici e quelli di *Habeas corpus*. Inoltre, fondamentali, il diritto al benessere (cioè i diritti economico-sociali) e i diritti di uguaglianza sociale che garantiscono

⁶ Anche se oggi, in tempi di crisi, anche la libera circolazione dei 'cittadini lavoratori' si riduce alla figura dei 'lavoratori ricchi', che non costano troppo agli Stati ospitanti, come dimostra l'emblematica vicenda di Silvia Guerra, cittadina italiana (ed europea) espulsa dal Belgio. Per maggiori dettagli e commenti cfr. l'efficace e documentato articolo di Costanza Margiotta *La chiamavano Europa... cittadinanza e libera circolazione in tempi di crisi* in <http://www.euronomade.info/?p=1441> (2014-10-10)

uguale accesso alla cittadinanza, uguaglianza di fronte alla legge e abolizione delle discriminazioni. Nella Dichiarazione e programma d'azione prodotti dalla Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna del giugno del 1993 si specifica all'art. 18 che:

I diritti umani delle donne e delle bambine sono parte inalienabile, integrale e indivisibile dei diritti umani universali. La piena ed eguale partecipazione delle donne nella vita politica, civile, economica, sociale, culturale, a livello nazionale, regionale e internazionale e lo sradicamento di tutte le forme di discriminazione sessuale, sono obiettivi prioritari della comunità internazionale. La violenza di genere e tutte le forme di molestia e sfruttamento sessuale, incluse quelle derivanti da pregiudizi culturali e da traffici internazionali, sono incompatibili con la dignità e il valore della persona umana e devono essere eliminate. Questo obiettivo può essere conseguito attraverso strumenti legislativi e attraverso un'azione nazionale e una cooperazione internazionale in campi come lo sviluppo economico e sociale, l'educazione, la tutela della maternità e della salute, i servizi sociali. I diritti umani delle donne dovrebbero costituire parte integrante delle attività delle Nazioni Unite nel campo dei diritti umani, inclusa la promozione di tutti gli strumenti sui diritti umani riguardanti le donne. La Conferenza Mondiale sui Diritti Umani sollecita i governi, le istituzioni, le organizzazioni intergovernative e non-governative a intensificare i loro sforzi per la protezione dei diritti umani delle donne e delle bambine.

Se i diritti civili, politici e sociali sono costitutivi della cittadinanza, la preoccupazione dell'ONU di inserire in modo specifico le donne all'interno di una dichiarazione 'universale' ne certifica paradossalmente la specificità e ne afferma la condizione di non godimento in quanto corpi sessuati. Anche l'Unione Europea, con la politica che conduce in questo campo, difende i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali di tutti, ma insiste giustamente nel promuovere i diritti delle donne, dei bambini, delle minoranze e degli sfollati. Dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani sono valori che da sempre sono saldamente ancorati nei trattati dell'UE. Recentemente sono stati rafforzati grazie all'adozione della Carta dei diritti fondamentali (del 2000, vincolante dal 2009).

Ma in Europa si può morire in uno degli Stati in cui il diritto per una donna di vivere non è riconosciuto: il caso della morte per setticemia, in Irlanda, ottobre 2012, di una trentunenne di origini indiane, Savita Halappanavar, una settimana dopo la richiesta di aborto - respinta - presentata alla clinica universitaria di Galway, è esemplare. La donna era stata ricoverata alla 17esima settimana di gravidanza con forti dolori alla schiena e un principio di aborto spontaneo, ma i medici, stando al racconto fornito dal marito, si rifiutarono

di farla abortire finché il feto dava segnali di vita perché – questa la frase riferita – «l'Irlanda è un Paese cattolico» (Pignatelli 2012).

In secondo luogo l'organizzazione sociale e giuridica della cittadinanza è grandemente diversa tra Stato e Stato nell'Unione, almeno per quanto riguarda i cosiddetti diritti sessuati. Questo pone la necessità che venga sollevato il problema dei limiti della sovranità dei vari Stati in funzione di una cittadinanza che non abbia squilibri elevati quanto al godimento dei diritti. Infatti la Corte Europea per i Diritti dell'Uomo (per il caso della donna morta di aborto in Irlanda) ha adottato un *pressing* notevole insistendo perché il Paese – unico insieme a Malta nell'Unione Europea dove, di fatto, l'aborto non è mai ammesso – tuteli la salute della madre. L'Unione Europea ha ben presente il problema di questa grande divaricazione nel godimento dei diritti: infatti, constatando come il congedo di maternità fosse di durata diversa nei vari Paesi, emanò una direttiva (92/85 del 19 ottobre 1992) in cui, tra l'altro si prevedeva un congedo di maternità di almeno 14 settimane prima e post parto, operando così una media tra i diversi periodi di congedo. Soluzione pilatesca che prendeva in considerazione solo i casi di minor protezione per aumentare il tempo di riposo, senza assumere il benessere delle lavoratrici gestanti come misura primaria. D'altronde, il tentativo della Commissione europea nel 2009 di aumentare il congedo a 18 settimane fallì perché molti Paesi giudicarono questo aumento troppo costoso.

Un secondo caso di soluzione ambigua delle disparità risiede nella direttiva 96/34/CE del Consiglio del 3 giugno 1996, concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dell'Unice, dal Ceep e dalla Ces.⁷

Sono tre le categorie di congedi per motivi familiari previsti dalle leggi nazionali. La prima è la tradizionale astensione dal lavoro prevista per le donne in maternità. La Direttiva comunitaria 85 del 1992, appena citata, garantisce un minimo di 14 settimane di permesso, ma in realtà in quasi tutti i Paesi il periodo sale perlomeno a 15. Nella maggior parte dei Paesi, lo stipendio pieno prima e dopo il parto è un diritto ormai acquisito. I costi sono sostenuti generalmente dallo Stato o dai sistemi nazionali di sicurezza sociale o, ma solo in Danimarca, direttamente dai datori di lavoro. Il secondo tipo di congedo è quello di cui i neo padri possono usufruire per alcuni giorni dopo la nascita del figlio, che però non è ancora previsto in tre Stati (Germania, Irlanda e Austria).⁸ La terza categoria è quella del congedo parentale vero e proprio, utilizzato per accudire un bambino piccolo. Il

7 Gazzetta ufficiale n. L 145 del 19/06/1996, pagg. 0004-0009.

8 In Italia è previsto dalla legge Fornero del 2012. In particolare l'articolo 4 comma 24 lettera a) della Riforma Fornero Legge n. 92/2012 sancisce che in via sperimentale per gli anni 2013-2014-2015 il padre lavoratore dipendente dovrà astenersi dal lavoro per il periodo di un giorno, entro 5 mesi dalla nascita del figlio, e di ulteriori due giorni di astensione continuativi, goduti in sostituzione alla madre, per i quali è riconosciuta un'indennità giornaliera a carico INPS pari al 100% della retribuzione.

numero delle donne e degli uomini che usufruiscono di questo permesso è notevolmente aumentato in tutta Europa negli ultimi anni, ma permangono ancora numerosi problemi, come, a esempio, il fatto che in ben sei Stati (Grecia, Irlanda, Olanda, Portogallo, Spagna e Gran Bretagna) questo tipo di congedo non è retribuito in alcun modo. L'Italia è uno dei Paesi dove il compenso durante il periodo di astensione dal lavoro è più basso (30% dello stipendio), mentre in Danimarca, Svezia, Slovenia e Norvegia i lavoratori possono usufruire di un compenso pari al 90 o al 100% della paga. Inoltre, sono ormai numerosi gli Stati dove gli uomini possono richiedere il congedo parentale per badare ai propri figli, anche adottivi, fino a otto anni di età o oltre in caso di malattia. L'Italia e i quattro Paesi scandinavi sono, infine, gli unici Stati europei dove è possibile per i genitori alternarsi nei congedi parentali. Inoltre in molti Paesi, fra i quali l'Italia, i lavoratori a tempo parziale non possono chiedere il congedo parentale. Inoltre, nonostante che la Direttiva europea punti a un aumento dei permessi per gli uomini, le norme nazionali pongono così tante restrizioni che in pratica sono in gran parte le donne a doversi assentare dal lavoro per badare ai bambini. In effetti in Europa la cura della famiglia continua a pesare sulle spalle delle donne e un po' dappertutto sono soprattutto le donne ad assentarsi dal lavoro dopo la nascita di un bambino. L'atteggiamento ostile di molti datori di lavoro verso chi chiede tali congedi rimane un forte deterrente, cosicché gli uomini non ne usufruiscono per paura di vedere compromesse le proprie possibilità di carriera, mentre numerose donne lamentano discriminazioni al proprio ritorno da un'assenza per maternità oltre alle discriminazioni nelle assunzioni per le donne in età fertile. Ci troviamo di fronte ad una doppia differente cittadinanza dei diritti: quella tra lavoratrici e lavoratori per quanto riguarda le politiche sociali e il diritto al lavoro in tema di riproduzione della specie nei singoli Stati e quella tra lavoratrici e lavoratori residenti nei diversi Stati d'Europa.

In terzo luogo mi sembra necessario porre la questione di come si possa immaginare una cittadinanza europea delle donne partendo dagli attuali disequilibri nel godimento dei diritti. Una ricerca fatta da giuriste francesi (*Choisir la cause des femmes*, 2008) di qualche anno fa proponeva una soluzione pratica, che non necessitava di particolari elaborazioni. Non si trattava di cercare nei settori che riguardano direttamente le donne o i rapporti tra i sessi innovazioni difficili da proporre, gestire politicamente e far approvare dal livello comunitario agli Stati nazionali, ma, **partendo dalle leggi 'esistenti' in alcuni Stati, assumere come universali per tutti i Paesi dell'Unione quelle che maggiormente potessero dare un segno di libertà per le donne stesse**, facendole rientrare nei parametri di una cittadinanza europea. Le soluzioni trovate possono essere discusse, ma il metodo potrebbe essere efficace. Di seguito vorrei portare due esempi, uno sulla violenza di genere e l'altro relativo alla libera disponibilità del proprio corpo in tema di riproduzione della specie. Questi due esempi investono campi

specifici, ce ne sono molti altri, per esempio nel campo dei diritti famigliari o relativi al lavoro, campi amplissimi dove i casi esemplari non mancano.

4 Due esempi di possibili soluzioni immediate: violenza domestica e contraccezione

Il primo esempio riguarda dunque la tematica, oggi molto pubblicizzata nei media delle violenze contro le donne, particolarmente per quanto riguarda il *femminicidio*, che altro non è che come la punta di un iceberg per quanto riguarda gli atti di violenza contro le donne. Vengono prese in considerazione le violenze coniugali, gli stupri, la prostituzione e le molestie, sia nella sfera privata che nella sfera pubblica. Secondo il Consiglio d'Europa (relazione 2006)⁹ il 25% delle donne in Europa ha subito violenza (di qualsiasi forma) almeno una volta nella vita adulta, spesso da parte di uomini della famiglia. Le soluzioni nei vari Stati per affrontare questi problemi sono piuttosto povere e si riducono all'attivazione di Centri di accoglienza per aiutare le donne vittime di violenze: ma solo Germania, Finlandia e Olanda offrono centri specializzati nell'accogliere le vittime e soccorrerle e nell'informarle dei loro diritti. In Spagna dal 2002 esiste un Osservatorio contro la violenza di coppia. Separando i vari tipi di violenza, per quanto riguarda le violenze coniugali, il gruppo di ricerca identifica come miglior legge da adottare a livello europeo la Legge organica *contro la violenza di genere (Spagna 2004)* per la sensibilizzazione alla violenza di genere nelle scuole fin dalla più tenera età, per la formazione degli interlocutori dei servizi pubblici, per le misure di protezione d'urgenza delle vittime, per l'iscrizione nella legge dell'apertura di centri d'accoglienza e di ospitalità per le vittime di violenze, per le forti sanzioni contro gli autori di violenze, per la creazione di giurisdizioni specializzate.

Per quanto riguarda lo stupro, anche qui troviamo enormi differenze tra Paese e Paese, a cominciare dalla definizione giuridica dello stupro che varia dalla penetrazione sessuale di qualsiasi natura e con qualsiasi mezzo, alla penetrazione commessa da una persona su un'altra (indipendentemente dal fatto che sia un uomo o una donna) fino alla assenza di consenso della persona che subisce l'atto. Anche la nozione stessa di stupro presenta parecchie restrizioni: in Lettonia viene considerato stupro solo il rapporto sessuale vaginale, mentre in Grecia solo se il rapporto si consuma in una relazione extramaritale; a Malta lo stupro è considerato tale solo se avviene contro persone dell'altro sesso.

⁹ CDEG *Combattre la violence à l'égard des femmes, étude du bilan des mesures et actions prises dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 2006. Dati confermati per l'Italia dall'indagine Istat su Violenza e maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia del 2007 e non ulteriormente aggiornata.

Anche per l'aiuto alle vittime gli interventi variano da Paese a Paese. In Portogallo esiste la ONG Donne contro la violenza che offre un servizio d'aiuto e sostegno giuridico per le donne vittime di stupro. la legge n. 107/99 stabilisce un quadro generale per la creazione di queste case di accoglienza. In Belgio invece è stato creato un Set Agression Sexuelle (SAS), cioè uno strumento per assicurare il buon andamento dell'inchiesta in caso di aggressione sessuale (comprende anche materiale medico specialmente concepito per il prelievo di tracce di violenza sessuale). Poliziotti, magistrati e avvocati sono dal 1998 formati per queste situazioni. In Danimarca i Centri di Crisi per Stupro One Stop sono stati creati dal 1999: forniscono cure terapeutiche e consigli giuridici e hanno *équipes* pluridisciplinari (ginecologi, psicologi, infermieri, assistenti sociali), mentre in Francia esiste Relais: polo di ricerca, d'ascolto e luogo d'accoglienza per le vittime.

La migliore legge per uniformare a livello europeo gli interventi contro lo stupro è stata considerata quella francese del 4 aprile 2006, per la qualificazione giuridica dello stupro come un crimine (esteso anche agli stupri tra coniugi), per il dibattito a porte chiuse su sola domanda della vittima, per la possibilità offerta alle associazioni specializzate nella difesa di donne vittime di violenze di costituirsi parti civili, per l'approccio pluridisciplinare, come la legge spagnola.

Il secondo esempio riguarda la libertà di scelta se essere o non essere madri, se avere o meno la disponibilità del proprio corpo per quanto riguarda la riproduzione della specie.

Il tema più immediato è quello della contraccezione. L'accesso alla contraccezione moderna è la condizione necessaria per permettere alle donne di scegliere scegliere se dare o no la vita. Le donne devono, dappertutto in Europa, poter dissociare la loro vita sessuale dal desiderio di maternità. I Paesi che limitano i metodi contraccettivi sono: l'Estonia, l'Irlanda, la Lettonia, la Lituania, la Polonia e la Slovacchia. In questi Paesi, come a Cipro, Malta e Lussemburgo, l'aiuto governativo è sia parziale, sia inesistente. Lo Stato olandese dal 1971 garantisce l'accesso alla contraccezione diretto, libero e gratuito e assicura l'informazione, la disponibilità e la gratuità dei contraccettivi per i minori e le donne adulte.

Ma quando la gravidanza è in atto e non la si vuole portare a termine, anche se l'aborto è sempre, per tutte le donne che lo praticano, una sconfitta e una dolorosa esperienza, si verificano situazioni totalmente diverse nei diversi Paesi europei, rendendo i diritti civili di libertà non fruibili nello stesso modo dalle cittadine europee.

Vi sono quattro tipi di legislazione possibili in Europa: 1) su richiesta della donna, entro la dodicesima e la diciottesima settimana; 2) su richiesta della donna, ma per delle ragioni sociali (la sola richiesta della donna non è sufficiente) e fino alla ventiduesima settimana; 3) sempre su richiesta della donna, ma solamente in caso di stupro e/o di rischio per la salute e la vita della madre. In Polonia e a Cipro si osserva una particolarità: l'aborto

deve essere autorizzato dal medico; 4) infine, l'aborto è puramente e semplicemente proibito: è il caso di Malta e dell'Irlanda.

La legge migliore è considerata quella della Svezia, per il rispetto della libertà delle donne di disporre liberamente del proprio corpo, cosa che implica responsabilità. E inoltre per il termine fissato che è di 18 settimane (mentre il termine legale più diffuso in Europa è di 12 settimane).

I due esempi citati possono essere allargati ad altri, sui temi della famiglia e del lavoro, campi amplissimi dove i casi esemplari non mancano.

5 Alcune considerazioni

È già complesso tentare di immaginare una cittadinanza europea per entrambi i sessi, vista la disparità esistente tra maschi e femmine in tutti i Paesi d'Europa in termini di godimento dei diritti, ma se a questo si aggiunge anche la disparità tra le cittadine di un Paese rispetto ad un altro, sembra particolarmente difficile ipotizzare il raggiungimento di una cittadinanza europea per le donne.

Mi sembra interessante mettere in luce il fatto che il concetto di cittadinanza comporta delle ambiguità se è visto alla luce dei rapporti sociali di sesso. In effetti, quando si introducono i diritti riproduttivi e la libera disponibilità del corpo sessuato accanto ai diritti sociali legati al lavoro e alla cura, non si può più ridurre l'idea di 'cittadinanza in senso pieno' alla sola cittadinanza salariale. In questo senso la cittadinanza può fondarsi solo sulla garanzia dell'autonomia degli individui, garanzia data socialmente dalla collettività con la determinazione di diritti individuali e non derivati (come possono essere i diritti sociali della moglie del lavoratore). Si tratta di una prospettiva che affronta la cittadinanza dal punto di vista dinamico di un processo in costruzione e la cui reificazione è solo storicamente determinata, identificando i diritti di cittadinanza con un insieme preciso di pratiche concrete, sia che si tratti del diritto di voto e di essere *de facto* 'rappresentanti', della libertà di parola o di disporre del proprio corpo, oppure del diritto alla sicurezza sociale. Anche se la materializzazione concreta dei diritti è importante e va precisata, il concetto di cittadinanza va tradotto soprattutto nella capacità di usare una pratica insieme conflittuale e consensuale. Una pratica conflittuale legata al potere e alle lotte per il riconoscimento degli attori considerati come protagonisti di rivendicazioni legittime. Una pratica consensuale in cui si realizzi la partecipazione alle strutture di rappresentanza e di formazione delle politiche pubbliche; si tratta di un consenso sulle regole del gioco che definiscono le modalità di risoluzione dei conflitti.

E risulta evidente che questo non può avvenire se non al di sopra e oltre la sovranità degli Stati nazionali. Perché il conflitto esiste: il terreno della cittadinanza europea nei termini del superamento delle differenze nazionali nel godimento dei diritti da un punto di vista di genere è stato già

ampiamente praticato dalle donne scavalcando le frontiere quando una legislazione nazionale impediva la libera disponibilità del proprio corpo (per l'Italia prima della legge 194 sull'IVG e prima che la Consulta abrogasse il divieto di fecondazione eterologa della legge 40).

Per questo è importante utilizzare una più ampia nozione di cittadinanza (rispetto alla logica marshalliana) introducendo la nozione di pluralismo (Sarvasy, Siim 1994, pp. 249-255) in modo che sia possibile attuare un riconoscimento delle differenze che attraversano il tessuto sociale. Differenze che diventa importante cogliere come un arricchimento potenziale piuttosto che come minaccia di fronte ad un 'universale' per il momento mitico nella sua accezione liberale tradizionale, poiché costruito a partire da una sola categoria d'individui.

Bibliografia

- Choisir la cause des femmes (2008). *La clause de l'Européenne la plus favorisée*. Paris: éditions des femmes; Antoinette Fouque.
- CDEG (2006). *Combattre la violence à l'égard des femmes: Étude du bilan des mesures et actions prises dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*. Strasbourg: Ateliers du Conseil de l'Europe.
- Dahrendorf, Ralf (1990). *Reflections on the Revolution in Europe*. London: Chatto.
- Del Re, Alisa (1995). «Droits de citoyenneté: Une relecture sexuée de T.H. Marshall ». In: Eliane Volgel-Polsky (sous la direction de), *Women studies: Manuel de ressources*. Bruxelles: Service Fédéraux des Affaires Scientifiques, techniques et culturelles, pp. 71-80.
- Del Re, Alisa; Perini Lorenza (a cura di) (2014). «Il corpo delle donne, l'aborto, i diritti riproduttivi: Bilanci e prospettive» [online]. *Ag-About gender*, 3 (5). Disponibile all'indirizzo <http://www.aboutgender.unige.it> (2014-10-10).
- Habermas, Jürgen (1992). «Ciudadanía y identidad nacional: Consideraciones sobre el futuro europeo». *Debats*, 39. pp. 11-18.
- Istat (2007). *Violenza e maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia*. Roma.
- Margiotta, Costanza (2014) «La chiamavano Europa... Cittadinanza e libera circolazione in tempi di crisi» [online]. Disponibile all'indirizzo <http://www.euronmade.info/?p=1441> (2014-10-10).
- Marshall, Thomas Humphrey (1964). «Citizenship and Social Class». In: Marshall, Thomas Humphrey, *Class, Citizenship and Social development*. Chicago: The University of Chicago Press. Trad. it.: *Cittadinanza e classe sociale*. Torino: UTET, 1976, pp. 14-53.
- Mead, Lawrence (1991). *Beyond Entitlements: The Social Obligations of citizenship*. Free Press.

- Pignatelli, Michele (2012). «L'Irlanda apre all'aborto legale». [online]. *Il Sole 24 Ore*, 19 dicembre. Disponibile all'indirizzo <http://24o.it/rPF9N> (2014-10-10).
- Pitch, Tamar (1998). *Un diritto per due*. Milano: il Saggiatore.
- Rokkan, Stein (1982). *Cittadini, partiti, elezioni*. Bologna: il Mulino.
- Sarvasy Wendy; Siim, Birte (1994). «Gender, Transitions to Democracy and Citizenship». *Social Politics*, 1 (3), pp. 249-255.
- Zincone, Giovanna (1992). *Da sudditi a cittadini*. Bologna: il Mulino.
- Weber, Max (2003). *Storia economica*. Torino: Edizioni di Comunità.

La cittadinanza sociale delle donne in Italia: il genere fa la differenza?

Tania Toffanin

Abstract The issue of the social citizenship has been addressed by many disciplines and approaches without, however, considering in structural terms nor the social and economic context in which the citizenship takes shape nor the subjectivities involved. The level of abstraction, inherent in the theories which have considered the social citizenship, has been instrumental in providing a universal perspective, however, it has reduced the space for the analysis of differences and real possibilities of exercising the rights of social citizenship. Class, nationality and gender differences play, however, a crucial role in exercising the social citizenship. In this direction, and with specific regard to the gender dimension, this article aims to consider in a critical perspective the social citizenship of women, in peculiar regard to the Italian case.

Sommario 1. Introduzione. – 2. I diritti di cittadinanza tra forma e sostanza. – 3. L'inclusione selettiva nei confronti delle donne. – 4. La cittadinanza sociale delle donne e la gestione dei cicli di vita in Italia. – 5. Conclusioni.

1 Introduzione

La questione della cittadinanza sociale si lega più in generale alla cittadinanza largamente intesa, come suggerisce la concettualizzazione operata da Thomas Marshall nel secolo scorso in *Citizenship and Social Class* ([1950] 2002). Tuttavia, né Marshall né molta parte degli studiosi che hanno approfondito il tema della cittadinanza hanno guardato al genere e alle implicazioni tra l'appartenenza di genere e l'acquisizione e il materiale godimento dei diritti di cittadinanza.

Secondo Marshall è stata l'espansione dell'economia capitalistica che ha prodotto le disuguaglianze di classe, al punto da contrapporre classe e cittadinanza. Nelle società capitalistiche – rileva Marshall – mentre la classe è la fonte delle disuguaglianze, la cittadinanza opera in senso contrario, a favore dell'uguaglianza di tipo giuridico. In tale direzione, Marshall individua tre principali tipi di cittadinanza, considerati delle tappe di un unico processo evolutivo associato al percorso di modernizzazione: quella civile, collegata alla libertà personale, di parola, di credo religioso, di associazione, di scelta educativa e lavorativa; quella politica, riferita al diritto di partecipare all'esercizio del potere politico; quella sociale che riguarda il benessere e il miglioramento delle condizioni e delle aspettative di vita, l'assistenza sanitaria e la previdenza sociale e infine quella civile collettiva, che contempla i diritti di cittadinanza industriale, collegati alla possibilità di fruire della contrattazione collettiva e tutti i diritti civili che attraverso l'esercizio collettivo possono sviluppare i diritti sociali.

La concettualizzazione della cittadinanza operata da Marshall è, tuttavia, criticabile per diverse ragioni: lo sviluppo dei diritti civili, politici e sociali non presuppone né l'immediato godimento di tali diritti né la fruizione universalistica degli stessi; lo schema cronologico proposto da Marshall che vede dapprima lo sviluppo dei diritti civili e successivamente dei diritti politici e sociali, posti secondo un ordine cronologico contrasta con la realtà fattuale di molti Paesi; la cittadinanza è un concetto ambivalente poiché è sia includente che escludente; si tratta, inoltre, di un concetto relazionale, sottoposto alle pressioni e alle trasformazioni che vengono dalla società, quindi mutevole; infine, la cittadinanza, considerati gli effetti che essa ha prodotto lungo oltre un secolo, pare non abbia in alcun modo minacciato la solidità della struttura di classe (Procacci 1998). A tale proposito, Tawney ([1938] 1975, p. 637) sottolinea che non sono tanto i diritti astratti a determinare il carattere di una società ma i poteri effettivi di esercitare tali diritti da parte dei cittadini. In questi termini l'esercizio dei diritti è sempre condizionato: nonostante la riduzione delle differenze e l'espansione della gamma delle possibilità, le diverse appartenenze, e in particolare quella riferita alla classe, alla nazionalità e al genere, giocano ancora un ruolo cruciale nella definizione di tale esercizio.

Per le ragioni esposte il concetto di cittadinanza necessita di essere tematizzato in termini articolati, sulla base dei soggetti ai quali esso si riferisce e al contesto socio-economico di riferimento. Questa premessa vale in modo particolare per le donne che nel tempo hanno sperimentato più i limiti che i benefici della cittadinanza. In tale direzione, il presente articolo si propone di considerare secondo una prospettiva critica la cittadinanza sociale delle donne, con particolare riferimento al caso italiano.

2 I diritti di cittadinanza tra forma e sostanza

Possiamo riferirci ai diritti di cittadinanza in termini universalistici o, piuttosto, tali diritti sono necessariamente da considerare sulla base delle divisioni, di classe, di genere e di nazionalità, che li contrassegnano? È l'interrogativo che apre l'articolo della sociologa Sylvia Walby (1994) che, appunto, da un lato esamina il concetto di cittadinanza, con un approccio di genere, dall'altro tematizza la fruizione materiale dei diritti di cittadinanza da parte delle donne. In relazione alla prima questione Walby rileva che con riferimento alle donne inglesi, ad esempio, l'acquisizione dei diritti di cittadinanza non seguì lo schema marshalliano. Per le donne inglesi, evidenzia Walby, la cittadinanza civile fu acquisita assieme a quella politica, all'interno di differenti stagioni di mobilitazione, iniziate nell'Ottocento e non ancora concluse, che ben difficilmente potevano essere categorizzate secondo lo schema fornito da Marshall. Nel caso delle donne, gli stessi diritti politici, sottolinea Walby, sono per lungo tempo stati esercitati in

via parziale poiché a fronte dell'esercizio del diritto di voto, garantito dal suffragio universale, alle donne non è stata garantita la piena opportunità di accesso allo spazio pubblico, come testimonia il disequilibrio presente ancora oggi nelle istituzioni, nelle organizzazioni e associazioni di rappresentanza politica, sindacale e imprenditoriale.

La distanza tra l'elaborazione formale e la fruizione sostanziale dei diritti di cittadinanza si inserisce nello spazio del dibattito più ampio che ha a che vedere con il rapporto tra i diritti di cittadinanza e lo status giuridico definito dallo Stato nazionale. Se per cittadinanza s'intende un vincolo di appartenenza territoriale, ci si deve necessariamente interrogare sulla base di quali criteri essa viene attribuita, o concessa, e successivamente, sulla scorta di tali criteri, indagare chi e in quale modo ne beneficia e chi e con quali effetti ne resta escluso. Lungo questa direzione, da sempre lo status di cittadino è al centro di spinte opposte che, da un lato, tendono verso il riconoscimento universalistico dei diritti collegati a tale status, dall'altro, oppongono una sorta di diversificazione regolamentata, talvolta progressiva, sulla base dell'appartenenza di classe, di genere e di nazionalità.

Secondo Marshall «la cittadinanza è uno status che viene conferito a coloro che sono membri a pieno diritto di una comunità». Da questa proposizione lo studioso fa derivare che «tutti quelli che posseggono questo status sono uguali rispetto ai diritti e ai doveri conferiti da tale status» (Marshall [1950] 2002, p. 31). Nella teorizzazione marshalliana la cittadinanza, il cui sviluppo è coevo al capitalismo, determinerebbe, necessariamente, nel lungo periodo, il superamento della differenziazione di classe (e di genere), propria del feudalesimo. Tuttavia, Marshall sembra non considerare appieno le caratteristiche proprie e gli effetti del modo di produzione capitalistico e il ruolo che lo Stato detiene nella gestione delle divisioni sociali. Elementi, questi, ben evidenziati, invece, un secolo prima, rileva Barbalet (1992, pp. 30-32) da Karl Marx in *La questione ebraica* ([1844] 1996). Marx rileva che l'emancipazione dello Stato dalla religione è un passaggio cruciale ai fini della sua costituzione come universalità tuttavia proprio tale universalità presuppone che la differenziazione sociale – determinata dalla diversa posizione che gli individui occupano nella società in virtù del ceto di appartenenza, dell'istruzione posseduta o garantita e della professione esercitata – si riproduca *ad libitum*, pena il venir meno della stessa ragion d'essere dello Stato. La coesistenza di universalismo e particolarismo osservata da Marx non è, quindi, un elemento accessorio e contingente, bensì, costitutivo e permanente dello Stato moderno.

Nello spazio europeo, tuttavia, la forma dell'universalità espressa dallo Stato, specie dal secondo dopoguerra a oggi, si presenta in modo assai disomogeneo, nonostante la vigenza di un quadro normativo su base comunitaria e lo sviluppo comune, seppur differenziato, di politiche sociali e di pari opportunità. Lungo queste linee, una sommaria analisi dell'effettiva fruizione dei diritti di cittadinanza sociale in Europa pone in luce due distin-

ti elementi: da un lato, la rilevanza dello Stato nell'opera di definizione del perimetro di tali diritti (e quindi dei soggetti che ne beneficiano e di coloro che, invece, non ne beneficiano e il grado di fruizione); dall'altro, la continuità delle divisioni sociali, astrattamente antitetico alla logica inclusiva che sottende l'idea di cittadinanza sociale, che definiscono le condizioni materiali di vita dei cittadini. Le divisioni presenti tra cittadini assumono, quindi, dei connotati eterogenei all'interno dello spazio europeo, in relazione alle specifiche variabili che caratterizzano lo Stato sociale e l'azione collettiva. Pure le garanzie a tutela della partecipazione degli individui nei luoghi istituzionali e nei contesti decisionali, a prescindere dal genere di appartenenza, così come le garanzie in tema di parità di trattamento e di esercizio della possibilità di scelta in relazione a tutti gli ambiti di vita, sono ancora appannaggio dello Stato nazionale. Sebbene da oltre un decennio, non solo in ambito giuridico, si discuta della valenza e della necessità di definire una «cittadinanza sociale europea», nei fatti, le culture giuridiche nazionali allentano la possibilità di approdare ad una definizione a livello comunitario.

La caratterizzazione territoriale delle politiche sociali attivate dallo Stato, entro il quale, secondo Marshall, avrebbero dovuto trovare naturale sviluppo i diritti di cittadinanza, di fatto, ha alimentato una regolazione su base nazionale dei confini di tali diritti. Se da un lato, questa peculiare caratterizzazione è stata giustificata dalla formale giustificazione di poter valutare il rapporto tra l'esito dell'imposizione fiscale e le scelte politiche in tema di redistribuzione, dall'altro, essa ha, sostanzialmente, costituito un solido deterrente per l'allargamento dei diritti di cittadinanza, sotto la perpetua minaccia del rischio di crisi fiscale e delle contingenti politiche di austerità. Questa dinamica ha contribuito a differenziare ancor più lo spazio della cittadinanza europea, al punto da pregiudicare la stessa valenza definitoria del «modello sociale europeo». A tale proposito, Zolo (2007) rileva che l'affermazione della cittadinanza si è sostanziata in termini progressivamente escludenti, al punto da poter suffragare l'ipotesi di «un'effettività decrescente del riconoscimento dei diritti soggettivi» che «al riconoscimento sempre più ampio della titolarità formale (*entitlement*) di nuove categorie di diritti ha contrapposto un'effettività decrescente del loro godimento (*endowment*) da parte dei cittadini» (p. 80).

Su quali basi, allora, può costruirsi la cittadinanza e possono essere effettivamente fruibili i diritti sociali? A quale tipo di appartenenza collettiva si fa riferimento?

La libertà dal bisogno e la possibilità di scelta sono principi formalmente integrati nella Carta dei diritti fondamentali adottata a Nizza nel 2000 e, successivamente, rafforzati dal Trattato di Lisbona del 2009: tuttavia, tra i diversi Stati europei sono maturate politiche divergenti in ambito economico e sociale. La disomogeneità presente, è alimentata dalla stessa natura normativa vigente nello spazio dell'Unione Europea, basata sul *soft*

law poiché se da un lato essa offre la possibilità di implementare gli orientamenti comunitari all'interno dei confini dello Stato nazionale, dall'altro essa accresce l'alea di discrezionalità da parte dei singoli Stati membri che pregiudica l'implementazione di politiche coerenti con tali orientamenti in tutto lo spazio europeo. Tale disomogeneità risulta particolarmente evidente se si considerano le politiche sociali, e quelle di bilanciamento dei tempi di vita e dei tempi di lavoro in particolare, che riguardano marcatamente le donne, in quanto maggiormente coinvolte nel lavoro di cura.

3 L'inclusione selettiva nei confronti delle donne

Per meglio comprendere il quadro attuale occorre ripensare allo sviluppo capitalistico, almeno a partire dal secolo scorso, con un approccio di genere. In tale direzione è possibile osservare che l'affermazione della società industriale si è, di fatto, pienamente sostenuta sulla divisione del lavoro produttivo e riproduttivo sulla base dell'appartenenza di genere. Questa dinamica ha interessato in modo difforme tutte le aree economiche del mondo ma con peculiare rilevanza quelle maggiormente implicate nei processi di divisione internazionale del lavoro e, quindi, più stimolate dagli imperativi della produzione per il mercato. Il consolidamento del Fordismo ha poggato su logiche patriarcali che hanno promosso lo sviluppo e la riproduzione di un modello sociale di distribuzione del lavoro sulla base dell'appartenenza di genere. Nonostante la stretta circolarità presente tra produzione, riproduzione sociale e consumo – basti pensare alle caratteristiche del sistema di produzione avviato alla Ford Motor Company di Detroit da Henry Ford nei primi anni del Novecento – l'avvento del Fordismo segna una profonda linea di demarcazione tra la sfera produttiva e quella riproduttiva. Gli uomini hanno, così, occupato la sfera produttiva, socialmente riconosciuta e contrattualmente regolata mentre le donne sono state, invece, assegnate alla sfera riproduttiva, socialmente necessaria ma occultata e materialmente negata. Emerge, quindi, fin dai primi anni del Novecento la peculiare caratterizzazione della cittadinanza: da un lato, essa è segnata dalla stretta dipendenza dallo status occupazionale e dal possesso di un lavoro retribuito; dall'altro, essa è riconosciuta sulla base di orientamenti patriarcali. Questa caratterizzazione ha necessariamente segnato lo spazio della cittadinanza in termini di inclusione ed esclusione sulla base dell'appartenenza di genere, conformando, di conseguenza, non solo la struttura del mercato del lavoro ma anche le logiche di funzionamento dello Stato sociale e la rappresentazione sociale di genere. Lungo questa direzione, va evidenziata ancora una volta la matrice patriarcale che ha segnato lo stesso 'compromesso keynesiano' nel secondo dopoguerra poiché nella realtà fattuale uomini e donne hanno beneficiato in misura diseguale dei benefici conosciuti durante lo sviluppo postbellico.

L'affermazione del modello produttivo proprio della società industriale ha, infatti, promosso le disuguaglianze di genere, anziché ridurle sostenendo, da un lato, la figura del maschio-adulto-procacciatore di reddito, dall'altro, la figura della casalinga a tempo pieno, o come in molti contesti industrializzati è accaduto, della lavoratrice a domicilio. Queste disuguaglianze sono state solo parzialmente ridotte con lo sviluppo dello Stato sociale, attraverso l'ampliamento del sistema scolastico e di quello sanitario e una nuova offerta sia di servizi per la riduzione del lavoro di cura sia di nuovi posti di lavoro collegati a tali servizi. Esse non sono, quindi, scomparse in seguito all'espansione dei diritti sociali ma sono più occultate che in passato, anche per effetto della maggior partecipazione delle donne al lavoro retribuito che ha sfumato i contorni della divisione del lavoro produttivo sulla base del genere di appartenenza. Ma, appunto: lavoro produttivo e riproduttivo non possono essere analizzati disgiuntamente.

La tradizionale asimmetria presente tra soggetti e pratiche che caratterizzano il modo di produzione capitalistico, proprio nel secondo dopoguerra ha alimentato l'intervento dello Stato, attraverso politiche sociali finalizzate alla redistribuzione delle risorse e delle opportunità. Tra le principali leve agite all'interno degli Stati europei, due sono di particolare rilevanza ai fini del ragionamento proposto:

- 1) i servizi per la cura: attraverso l'erogazione di servizi di cura per l'assistenza di persone non-autosufficienti, lo Stato contribuisce alla riduzione del lavoro di cura che grava sui componenti familiari, per buona parte appartenenti al genere femminile. L'ampia letteratura esistente sul tema evidenzia che tali servizi per essere efficaci devono essere attagliati al contesto di riferimento (Naldini, Saraceno 2011). Non basta, quindi, che siano presenti ma occorre che garantiscano una copertura effettiva rispetto ai bisogni espressi. Lo sviluppo dei servizi di cura dipende dalle divisioni di genere presenti all'interno del contesto geo-politico, in questo caso statuale, di riferimento. Le variabili sono molteplici: la composizione familiare e la possibilità di attivazione della rete parentale; la distribuzione del lavoro di riproduzione sociale, complessivamente inteso all'interno della coppia; la regolazione delle forme di flessibilità oraria nei luoghi di lavoro;
- 2) la regolazione del lavoro: questo ambito è assai differenziato poiché include la produzione normativa da parte istituzionale, la regolazione contrattuale posta in essere dalle organizzazioni imprenditoriali e sindacali ai diversi livelli territoriali e la vasta gamma di aggiustamenti informali presenti nei luoghi di lavoro. Tale ambito è fortemente marcato dalla presenza di tensioni e asimmetrie, difficilmente superabili, legate agli interessi contrapposti che strutturalmente animano lavoratori e datori di lavoro. Tuttavia, proprio l'attività di contrattazione è stata ipotizzata con l'obiettivo di ridurre il divario presente tra le parti del rapporto di lavoro, specie nell'ottica di un riequilibrio vita-

lavoro. Lungo questa direzione, nelle legislazioni nazionali coeve alla stagione del miracolo economico, in tutta Europa, si sono elaborate leggi a favore della donna-lavoratrice, di protezione della gravidanza e di sostegno al carico conciliativo.

Tuttavia, come evidenzia Supiot (2003), la costruzione giuridica del diritto del lavoro si è attagliata alla figura del lavoratore di genere maschile, adulto, capofamiglia. A questa figura sono state garantite maggiori protezioni e vantaggi materiali, proprio in virtù della rappresentazione asimmetrica tra i generi che si è consolidata nello spazio sociale. Per tale ragione, in una prospettiva critica, è discutibile l'esito prodotto sul piano della riduzione delle disuguaglianze di genere dall'introduzione del principio dell'uguaglianza formale di uomini e donne. Vedremo, infatti, analizzando il caso italiano, che la previsione *via legis* di strumenti finalizzati sia alla tutela antidiscriminatoria nei luoghi di lavoro sia alla parità di trattamento in materia di prestazioni sociali, istruzione e accesso alla fornitura di beni e servizi, abbia solo marginalmente raggiunto i risultati auspicati.

4 La cittadinanza sociale delle donne e la gestione dei cicli di vita in Italia

Il tema della cittadinanza sociale delle donne si collega a due aspetti, intrecciati, rileva Saraceno (2008, p. 604): da un lato, la condizione di indipendenza dai legami, «in primis dai legami che discendono dalla dipendenza altrui»; dall'altro, la condizione di dipendenza economica che deriva dall'assunzione, spesso totalizzante, della responsabilità della dipendenza altrui. È proprio su questa dipendenza, sottolinea Saraceno, che si è strutturato il diritto di famiglia in Italia e con esso il disconoscimento del valore del lavoro di cura. Ancora Saraceno (pp. 604-605) pone in luce un'apparente antinomia: il corpo, il corpo sessuato e riproduttivo delle donne è una risorsa privata ma anche pubblica. Il lavoro di riproduzione sociale si articola in diversi compiti: lavoro domestico, lavoro riproduttivo e lavoro di cura. Esso è difficilmente contabilizzabile proprio in relazione allo scambio immateriale e simbolico che viene generato. In questa direzione, l'introduzione di macchine e apparecchi elettronici per la riduzione del lavoro domestico e l'affidamento a terzi del lavoro di cura possono solo ridurre il carico complessivo del lavoro di riproduzione sociale: esso, tuttavia, è ineliminabile. Non solo esso è ineliminabile, evidenzia Federici (2012), ma vi sono seri limiti a una sua riduzione o riorganizzazione attraverso il ricorso al mercato. La defamilizzazione del lavoro riproduttivo, continua Federici, attraverso il ricorso a servizi privati sta scaricando su altre donne la gestione del lavoro riproduttivo e contribuisce a creare nuove disuguaglianze tra donne (Federici, pp. 110-111). Proprio per que-

sta caratteristica propria del lavoro riproduttivo, sottolinea Saraceno, le donne hanno conosciuto maggiori difficoltà a vedersi riconosciuto l'*habeas corpus*, a ottenere le garanzie a tutela delle libertà personali, a partire dal controllo del proprio corpo e della propria integrità fisica.¹ Per queste ragioni risulta difficile ipotizzare una spiegazione meramente culturalista delle disuguaglianze esistenti tra uomini e donne, riconducibile alla sedimentazione degli stereotipi di genere e alla loro riproduzione nel tempo.

Saranno, pertanto, esaminate le diverse tappe del processo di inclusione selettiva che il sistema patriarcale ha imposto e tuttora impone alle donne italiane.

4.1 Le discriminazioni nell'accesso al lavoro

Le discriminazioni nell'accesso al lavoro costituiscono un elemento persistente della società italiana, specie a partire dal Novecento, quando i cambiamenti economici e sociali in corso stimolano la maggiore presenza delle donne nel lavoro retribuito. In tale direzione, va ricordato il ruolo che il regime fascista ha giocato nella demarcazione delle divisioni di genere: nel 1923, con la riforma Gentile, attraverso la quale si limita la frequenza scolastica delle donne, riducendo il numero degli istituti magistrali e introducendo il liceo femminile triennale che non permette l'accesso agli studi universitari. Ancora, nel 1939, il varo della Carta della scuola, presentata da Giuseppe Bottai, che introduce gli istituti femminili secondari, finalizzati alla specifica formazione di casalinghe e insegnanti delle scuole materne. Senza tralasciare la previsione di un maggior importo delle tasse di iscrizione alle scuole superiori per le ragazze (Willson 2011, pp. 123-124). L'esercizio del confinamento delle donne italiane da parte dello Stato non ha termine con la fine della Seconda guerra mondiale. Nel secondo dopoguerra, infatti, il miracolo economico e la grande richiesta di forza lavoro maschile, a tempo pieno, nelle fabbriche del Nord, si sostengono, nei fatti, sul pieno asservimento delle donne al lavoro domestico e di cura. Fino agli anni Cinquanta le riviste cattoliche non solo avvalorano la famiglia patriarcale ma legittimano pure la violenza domestica mentre fino al 1971 rimase in vigore l'articolo 553 del Codice penale che vieta la diffusione

1 Si confronti l'art. 13 della Costituzione Italiana: «La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'Autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di Pubblica Sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'Autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà. La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva».

di informazioni sugli anticoncezionali (p. 220). Va poi ricordata la pratica delle dimissioni in bianco: l'impegno chiesto alla lavoratrice da parte del datore di lavoro di dare le dimissioni in caso di matrimonio, nonostante già negli anni Cinquanta fosse stata varata una legge a protezione della maternità.²

In Italia lo sviluppo del tessuto industriale non si accompagna, come invece accade in altri Paesi europei, né all'aumento del settore terziario privato né alla maggiore offerta di posti di lavoro da parte dello Stato. La distribuzione commerciale, fino agli anni Ottanta del secolo scorso, è attagliata alla piccola dimensione, spesso a gestione familiare e non contempla elevate opportunità di impiego per le donne. Non solo, altri tre aspetti vanno considerati: il ruolo marginale del lavoro a tempo parziale come leva per l'aumento dell'occupazione femminile; lo squilibrio Nord-Sud e l'assenza di effettive possibilità occupazionali per le donne di molte aree italiane; la tardiva e carente offerta di posti di lavoro nei settori della cura. Mentre in molti Paesi europei, sia le imprese private sia gli enti pubblici, offrono possibilità di occupazione a tempo parziale, in Italia, questa tipologia contrattuale si afferma con molto ritardo, costringendo molte donne, impossibilitate ad appoggiarsi a reti parentali per il lavoro di cura, e in assenza di servizi pubblici, a restare nell'area dell'inattività o del sommerso. Nelle Regioni meridionali le limitate opportunità occupazionali nel settore industriale hanno, di fatto, concentrato l'offerta di lavoro nella Pubblica Amministrazione che ha, però, privilegiato la forza lavoro maschile, a tutto svantaggio di quella femminile. La delega operata dallo Stato italiano alle donne in relazione al lavoro di cura ha poi disincentivato la creazione di posti di lavoro nello stesso ambito e contribuito a deprimere la potenziale domanda di servizi pubblici e privati. Nel secondo dopoguerra, in linea con una lunga tradizione mai abbandonata, lo Stato italiano, come evidenziano i dati riportati in tabella 1, non ha investito nella spesa sociale, delegando alle famiglie, ma solamente alla componente femminile, tutti gli oneri connessi al lavoro riproduttivo.

2 Si tratta della legge 26 agosto 1950 n. 860 «Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri».

Trasformazioni e crisi della cittadinanza sociale

Tabella 1. Spese del bilancio dello Stato, per interventi nel campo sociale (percentuale sul totale della spesa pubblica)

Anni	Percentuale di spesa
1910	1,7
1920	4,7
1930	6,6
1940	7,3
1950	12,1
1960	12,
1970	18,6
1980	21,5
1990	20,8
2000	18,4
2009	16,3

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nel lungo periodo si è, così, strutturata la gestione informale della cura sia per i bambini in età scolare sia per gli adulti non autosufficienti, a carico delle donne e delle famiglie, con l'effetto di rafforzare un «famili-smo ambivalente» (Saraceno 1994) che combina elementi di dipendenza e solidarietà che, poiché gravano unicamente sulle donne, riproducono il modello del maschio adulto procacciatore di reddito e pregiudicano l'autonomia economica delle donne.

4.2 L'impervio tentativo di bilanciamento tra tempi di vita e tempi di lavoro³

Se l'accesso al lavoro è problematico – a causa della persistenza degli stereotipi di genere, diventati senso comune e determinanti nella fase di selezione – il bilanciamento dei tempi di vita e di lavoro lo è in misura ancora maggiore. La rappresentazione della madre prolifica di matrice fascista non ordina più i destini riproduttivi delle donne italiane come fino agli anni Sessanta del Novecento: i movimenti femministi nati attorno al tema della salute riproduttiva della donna hanno poi diffuso prati-

³ Ho deciso di non utilizzare il termine 'conciliazione' poiché ritengo che la mediazione tra tempi di vita e tempi di lavoro per le donne, e per quelle italiane in particolare, non abbia nulla di conciliante ma sia, invece, l'esito sofferto di una contrattazione di coppia o di un percorso individuale che spesso, in virtù delle disparità retributive e di avanzamento lavorativo/professionale, determini la generale riduzione di possibilità di scelta per le donne.

che di gestione della sessualità attente al controllo del corpo. Dagli anni Settanta, in particolare, la secolarizzazione, l'accresciuta mobilità territoriale, l'aumento dell'istruzione terziaria e la maggiore socializzazione extradomestica hanno imposto alle donne italiane il confronto con culture riproduttive e stili di vita eterogenei spesso molto distanti dall'archetipo della famiglia patriarcale, nella quale gli uomini dovevano occuparsi del reddito e le donne solamente del focolare domestico. Tuttavia, nonostante i cambiamenti intervenuti nella struttura familiare e in quella economica lo Stato italiano, sottraendo risorse alla spesa sociale, di fatto, continua ad imporre alle donne con responsabilità di cura variabili alternative tra:

- a) la totale dipendenza dal reddito del coniuge/compagno e il completo assolvimento del carico del lavoro domestico e di cura;
- b) la parziale partecipazione al lavoro retribuito e il maggior carico riproduttivo;
- c) la piena partecipazione al lavoro retribuito con sospensioni o modifiche dell'orario di lavoro sulla base del carico di cura;
- d) la piena partecipazione al lavoro retribuito e la variabile terziarizzazione del lavoro domestico e di cura.

Lungo questa direzione, alcune questioni vanno riconsiderate, in termini critici: la maggior presenza delle donne nei luoghi decisionali non ha particolarmente favorito – come auspicato dalle sostenitrici della rappresentanza qualificata, sulla base dell'appartenenza di genere – il miglioramento delle condizioni delle donne. A dimostrarlo: la difficile implementazione della legislazione che dagli anni Ottanta ha interessato il bilanciamento dei tempi di vita e di lavoro e la sostanziale continuità delle discriminazioni presenti nei luoghi di lavoro e nella società nel suo complesso. Basti pensare alla pervicace specularità che accompagna l'occultamento del lavoro riproduttivo e la gravosa condizione delle donne lavoratrici con responsabilità di cura. La rappresentanza femminile in politica e nelle organizzazioni sindacali e datoriali sembra, quindi, aver agito secondo una logica di riduzione degli effetti negativi connessi al radicato sistema di discriminazioni che a più livelli agisce nei confronti delle donne. Tuttavia, questa logica non solo non ha intaccato il perdurante e radicato dominio maschile, ma all'interno delle stesse organizzazioni ha contribuito a riprodurre logiche androcentriche, più attente alle esigenze di continuità dello scambio di mercato che alla tematizzazione del riconoscimento del lavoro di riproduzione sociale. La stessa legge n. 53 del 2000, seppur sostenuta da un impianto innovativo, finalizzato a ridiscutere «i tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione»,⁴ nei fatti, ha avuto un impatto scarsa-

4 Al comma 1 del testo della L. 53 sono riportate le finalità della norma: «La presente legge promuove un equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione, mediante: a) l'istituzione dei congedi dei genitori e l'estensione del sostegno ai genitori di soggetti

mente rilevante sia nei contesti di lavoro sia nella revisione dei tempi dei servizi nelle città. La norma citata⁵ ha previsto, all'art. 9, diverse misure a sostegno della flessibilizzazione dell'orario di lavoro, da attuare all'interno della contrattazione decentrata, aziendale e/o territoriale. Tra le misure previste: il part-time reversibile, da utilizzare, quindi, nelle fasi ove maggiore è il carico derivante dal lavoro di cura; programmi finalizzati a favorire la diffusione del telelavoro e del lavoro a domicilio;⁶ flessibilizza-

portatori di handicap; b) l'istituzione del congedo per la formazione continua e l'estensione dei congedi per la formazione; c) il coordinamento dei tempi di funzionamento delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale». Si confronti l'intero testo normativo, disponibile *on line* nel sito del Parlamento Italiano all'indirizzo <http://www.Parlamento.it/parlam/leggi/00053l.htm> (2014-03-23).

5 All'art. 9 della L. 53/2000 sono indicate le misure a sostegno della flessibilità di orario. Testualmente: «1. Al fine di promuovere e incentivare forme di articolazione della prestazione lavorativa volte a conciliare tempo di vita e di lavoro, nell'ambito del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, è destinata una quota fino a lire 40 miliardi annue a decorrere dall'anno 2000, al fine di erogare contributi, di cui almeno il 50 per cento destinato ad imprese fino a cinquanta dipendenti, in favore di aziende che applichino accordi contrattuali che prevedono azioni positive per la flessibilità, ed in particolare: a) progetti articolati per consentire alla lavoratrice madre o al lavoratore padre, anche quando uno dei due sia lavoratore autonomo, ovvero quando abbiano in affidamento o in adozione un minore, di usufruire di particolari forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro, tra cui part-time reversibile, telelavoro e lavoro a domicilio, orario flessibile in entrata o in uscita, banca delle ore, flessibilità sui turni, orario concentrato, con priorità per i genitori che abbiano bambini fino ad otto anni di età o fino a dodici anni, in caso di affidamento o di adozione; b) programmi di formazione per il reinserimento dei lavoratori dopo il periodo di congedo; c) progetti che consentano la sostituzione del titolare di impresa o del lavoratore autonomo, che benefici del periodo di astensione obbligatoria o dei congedi parentali, con altro imprenditore o lavoratore autonomo».

6 La letteratura nazionale e internazionale sul lavoro a domicilio ha posto in luce le copiose ombre di questa tipologia contrattuale: il domicilio, poiché luogo privato, è di fatto estraneo a controlli fiscali e di altri organi ispettivi, con la conseguenza che né lavoro nero né lavoro nocivo possono essere oggetto di monitoraggio e di sanzione. Studi di medicina del lavoro condotti tra le lavoratrici a domicilio dell'industria calzaturiera, tra gli anni Settanta e Ottanta, hanno provato la correlazione positiva tra la diffusione di aborti e l'insorgenza di polinevriti (o polineuriti): affezioni nervose che portano al rallentamento della reazione del fisico agli stimoli esterni con astenia e difficoltà deambulatoria, fino alla paralisi. Si confronti Carnevale et al. 1979; Bortolucci 1991. In aggiunta il lavoro a domicilio, è retribuito attraverso il cottimo, seppur come prevedono i contratti collettivi nazionali di lavoro ricalcolato sulla base di un coefficiente utilizzato per la forza lavoro occupata all'interno delle imprese. Si confronti l'art. 78 del CCNL Industria Calzature vigente. Nella prassi, le tariffe di cottimo sono stabilite unilateralmente dal datore di lavoro committente: le lavoratrici a domicilio per diverse ragioni, non ultima l'atomizzazione che contraddistingue la loro attività lavorativa, hanno sempre avuto scarsa forza contrattuale, con la diretta conseguenza di pregiudicare il riconoscimento retributivo sulla base della qualità e della quantità del lavoro svolto. Per queste ragioni, l'introduzione di questa misura, tra le forme di flessibilità oraria, all'interno della L. 53/2000 è del tutto criticabile: più che un'innovazione, essa rappresenta un ritorno al passato, certamente inopportuno e inadeguato ai bisogni di bilanciamento dei tempi di vita e di lavoro.

zione dell'orario di lavoro in entrata o in uscita; istituzione di banche delle ore, per favorire l'accumulo di ore da poter fruire a titolo individuale; la flessibilizzazione dei turni di lavoro, per favorire esigenze individuali del lavoratore e della lavoratrice; particolari forme di concentrazione oraria. Queste misure sono state pensate per lavoratori dipendenti e indipendenti, con l'intento di favorire in termini prioritari i genitori con figli in età scolare. All'art. 3 la stessa norma ha previsto la revisione del sistema dei congedi, regolato precedentemente dalla legge 30 dicembre 1971, n. 1204, riconoscendo a uomini e donne, con carichi di cura, la fruizione di congedi di maternità, di paternità e parentali. I congedi parentali meritano un particolare approfondimento. Essi spettano alle lavoratrici e ai lavoratori dipendenti, con attività lavorativa continuativa, entro i primi 8 anni di vita del figlio, per un periodo complessivo, da suddividere tra la coppia non superiore a 10 mesi (che possono aumentare fino a 11 se il padre lavoratore si astiene dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a 3 mesi). La norma prevede la fruizione contemporanea del periodo di congedo da parte di entrambi i genitori. L'indennità per congedo parentale stabilita dal legislatore italiano è pari al 30% della retribuzione media giornaliera calcolata sulla base della retribuzione del mese che precede l'inizio del periodo indennizzabile, se il figlio ha meno di 3 anni. Il congedo non è retribuito se il figlio ha dai 3 agli 8 anni, a meno che il salario annuale del genitore richiedente sia inferiore a 2,5 volte l'importo annuo del trattamento minimo di pensione.⁷ Ma, considerati i limiti citati, quanti genitori italiani hanno utilizzato i congedi parentali?

I dati riportati nell'ultimo *Rapporto sulla coesione sociale* (2013), pongono in luce le seguenti criticità: nel 2012 sono stati 284.672 i lavoratori dipendenti che hanno usufruito di congedi parentali. Il 93,3% aveva un contratto a tempo indeterminato e il 6,7% aveva un contratto a tempo determinato. I beneficiari con contratto a tempo indeterminato sono più presenti nelle Regioni del Nord (64,7%) mentre quelli con contratto a tempo determinato si concentrano nelle Regioni meridionali (55,3%). Tra i lavoratori autonomi e i parasubordinati possono fruire di questa prestazione solamente le donne: nel 2012 le beneficiarie di congedo parentale sono 2.366 autonome e 1.607 parasubordinate, concentrate principalmente nelle Regioni del Nord. Il quadro che ne esce è emblematico: in un Paese – nel quale le tipologie contrattuali variamente considerate a tempo determinato, che un decennio fa erano definite «atipiche», sono ampiamente diffuse – il sistema dei congedi, così come è stato strutturato, premia la forza lavoro che può contare su una posizione occupazionale stabile e su entrate certe e continuative e non sostiene, invece, la forza lavoro precariz-

7 Si confronti il sito dell'Inps sul tema dei congedi all'indirizzo <http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b5773%3b5774%3b5823%3b5841%3b5845%3b5846%3b&lastMenu=5846&iMenu=1&iNodo=5846&p4=2> (2014-03-23).

zata. Questa dinamica non può che acuire il divario Nord-Sud e quello tra generazioni. Non solo: l'esiguità dell'indennità prevista (30% da rivedere poi sulla base dell'età del figlio) non può che pregiudicare l'utilizzo dei congedi parentali da parte dei padri. Il retaggio del modello del maschio adulto procacciatore di reddito – che ha prodotto la divisione del lavoro domestico e di cura all'interno della coppia ma anche del lavoro retribuito nella struttura economica e le differenze retributive presenti nei luoghi di lavoro hanno – ha limitato la fruizione dei congedi da parte dei padri poiché l'esiguità del trattamento economico previsto si risolve, necessariamente, con una contrattazione all'interno della coppia che impone la richiesta del congedo al componente della coppia che guadagna meno e/o che ha meno aspettative di carriera.

L'analisi dei dati raccolti dalla Consigliera Nazionale di Parità in relazione alle forme di sostegno della 'conciliazione' introdotte nella contrattazione decentrata, interconfederale e nazionale, pone in luce l'esiguità delle iniziative intraprese, sia nel settore pubblico che in quello privato.⁸ Quali gli elementi di criticità che hanno mitigato gli effetti auspicati nella norma?

Per prima cosa, il legislatore non ha adeguatamente considerato degli elementi che, invece, sono cruciali per spiegare la condizione delle donne e delle coppie italiane che si trovano a bilanciare impegni familiari e esigenze lavorative:

- 1) il radicamento delle diseguaglianze di genere: in un quadro di marcata divisione del lavoro domestico e di cura sulla base dell'appartenenza di genere, la possibilità di fruire di congedi rappresenta un elemento di vantaggio solamente se il trattamento economico previsto non comporta una diminuzione del reddito familiare tale da impedirne la fruizione. Se l'indennità è molto contenuta, questa misura, come insegna il caso italiano, aumenta il divario di genere presente poiché è attivata solamente dal componente della coppia che, come evidenziato, ha un reddito minore o ha marginali possibilità di carriera;
- 2) le peculiarità della struttura economica italiana: come risulta evidente dai dati riportati in tabella 2, in Italia il maggior addensamento di imprese (e di dipendenti) interessa la classe dimensionale che va da 0 a 9 dipendenti.

⁸ I dati sono forniti dall'Osservatorio sulla contrattazione decentrata e la conciliazione dei tempi e accordi e prassi informali presente nel sito della Consigliera Nazionale di Parità, disponibile all'indirizzo <http://consiglieranazionale.lavoro.gov.it/> (2014-03-23).

Tabella 2. Numero di imprese, in tutti i settori di produzione e di servizio, sulla base della dimensione d'impresa, 2010 (in migliaia)

	Totale	0-9	10-19	20-49	50-249	250 e più
Unione Europea (UE 27)	21.801.180	20.154.303	888.500a	466.500	222.000b	42.421
Belgio	538.545	506.138	16.967	10.350	4.222	867
Bulgaria	313.079	284.670	14.557	8.777	4.383	692
Repubblica Ceca	968.121	926.751	21.126	12.267	6.613	1.364
Danimarca	208.237	186.085	11.571	6.922	3.083	576
Germania	2.073.915	1.706.164	204.353	100.792	52.893	9.709
Estonia	52.180	46.377	2.865	1.842	963	133
Irlanda	152.693	:	:	:	:	:
Spagna	2.500.574	2.345.329	89.060	46.353	16.912	2.920
Francia	2.513.679	2.368.046	73.332	47.827	20.140	4.336
Croazia	165.490	152.178	7.240	3.677	1.972	423
Italia	3.867.813	3.660.256	133.867	51.058	19.401	3.231
Cipro	46.354	42.495	1.913	1.041	513	85
Lettonia	81.318	72.559	4.601	2.647	1.330	185
Lituania	114.511	101.934	6.402	3.865	2.025	285
Lussemburgo	28.345	24.876	1.686	1.072	575	136
Ungheria	554.886	525.411	16.786	7.833	4.052	804
Paesi Bassi	777.869	727.802	24.494	15.615	8.404	1.554
Austria	301.730	263.804	20.978	11.103	4.841	1.000
Polonia	1.480.097	1.411.715	26.796	23.040	15.457	3.089
Portogallo	861.135	817.408	24.704	12.833	5.385	805
Romania	447.091	397.901	24.869	15.189	7.635	1.497
Slovenia	115.243	107.864	3.847	2.078	1.224	230
Slovacchia	406.084	388.531	10.867	3.876	2.307	503
Finlandia	224.505	206.694	9.359	5.420	2.429	603
Svezia	623.087	588.665	18.116	10.426	4.899	981
Regno Unito	1.649.086	1.473.562	94.648	49.450	25.631	5.795

Fonte: Eurostat, Structural business statistics

(a), (b) e (c) sono dati stimati

Si tratta, quindi, di piccolissime imprese che hanno esigue risorse finanziarie da investire, spesso anche nella pianificazione delle innovazioni di prodotto e di processo, all'interno delle quali la forza-lavoro è difficilmente sostituibile. Non solo: l'informalizzazione del rapporto di lavoro e la scarsa forza contrattuale dei lavoratori occupati nelle imprese di piccole dimen-

sioni, riducono lo spazio dell'azione collettiva e spostano la regolazione del rapporto di lavoro sul piano della contrattazione individuale. Questa dinamica premia i lavoratori con posizioni lavorative stabili e meglio retribuite e pregiudica, invece, l'ottenimento dei diritti contrattualmente previsti da parte della forza-lavoro che, proprio per lo sbilanciamento presente nella distribuzione del carico di lavoro di cura, con maggiore frequenza si assenta dal posto di lavoro.

4.3 Dopo i 55 anni: in attesa del pensionamento, tra crisi occupazionale e cura allargata

In Italia la limitata partecipazione delle donne al lavoro retribuito è per larga parte dipesa dal sistema patriarcale che non solo ha garantito alle imprese di fruire della piena disponibilità della forza lavoro maschile ma ha anche prodotto un rilevante risparmio di finanziamenti da destinare alla spesa sociale da parte dello Stato. Per la generazione delle donne nate prima degli anni Cinquanta questa limitata partecipazione ha pregiudicato la maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione e ha, di fatto, esteso lo stato di dipendenza di molte donne prima dal reddito poi dalla pensione del coniuge/compagno.

Tabella 3. Tassi di attività femminile, 55-64 anni

	1983	1990	2000	2010	2012
Unione Europea (28 Paesi)	:	:	:	41,0	44,7
Unione Europea (15 Paesi)	:	:	30,2	43,6	47,4
Belgio	12,3	9,9	15,8	30,9	34,9
Bulgaria	:	:	12,5	41,3	45,5
Repubblica Ceca	:	:	23,3	38,0	41,5
Danimarca	41,7	45,9	48,2	55,9	58,9
Germania	26,5	27,5	33,4	54,5	58,0
Estonia	:	:	39,8	63,9	64,7
Irlanda	20,2	18,9	27,7	44,6	45,6
Grecia	25,7	24,3	25,9	30,9	29,9
Spagna	:	19,6	22,5	38,5	43,8
Francia	29,9	26,9	28,2	40,0	44,8
Croazia	:	:	:	29,1	30,9
Italia	15,0	15,0	15,9	27,0	32,2
Cipro	:	:	33,6	44,3	41,3
Lettonia	:	:	28,0	55,8	60,8
Lituania	:	:	35,4	51,7	54,2
Lussemburgo	14,9	13,8	16,8	32,0	35,2
Ungheria	:	:	13,2	32,4	34,8
Malta	:	:	8,6	13,4	16,8
Paesi Bassi	13,4	16,8	26,4	44,5	51,3
Austria	:	:	18,9	34,2	35,0
Polonia	:	:	24,4	25,9	31,3
Portogallo	:	31,5	42,9	47,0	47,0
Romania	:	:	47,5	33,5	33,5
Slovenia	:	:	14,8	25,5	26,5
Slovacchia	:	:	11,1	32,3	38,0
Finlandia	:	:	44,6	60,3	62,9
Svezia	:	:	64,6	70,2	73,0
Regno Unito	34,7	38,7	42,6	51,1	52,9

Fonte: Eurostat, LFS series.

Con l'aumento della partecipazione delle donne al lavoro retribuito la dipendenza economica delle donne dallo status del capo-famiglia si è notevolmente ridotta ma non è venuta meno la responsabilità della dipendenza prodotta dal lavoro di cura in famiglia e per i familiari. Almeno fino agli anni Novanta la partecipazione delle donne, con responsabilità familiari

e di cura, al lavoro retribuito procedeva su un crinale con andamento discendente in corrispondenza dell'arrivo del primo figlio per poi convergere nell'inattività. Come indicano i dati di tabella 3, la presenza delle donne italiane nell'area dell'attività è cresciuta, specie dopo gli anni Novanta, per molteplici variabili: la maggiore scolarizzazione che ha allungato le carriere lavorative e professionali delle donne e quindi la permanenza nel mercato del lavoro anche in corrispondenza di un maggior carico di cura; le necessità di un secondo reddito all'interno della coppia, imposta dalle maggiori spese per istruzione, sport e tempo libero; le riforme pensionistiche che hanno progressivamente innalzato l'età pensionabile. Queste variabili interessano, come indicano i dati in tabella 3, molti Paesi europei, specie dopo la crisi economica del 2008. Dal 2010 al 2012 il tasso di attività delle donne italiane in età compresa tra i 55 e i 64 anni è aumentato di oltre 5 punti percentuali, similmente a quanto si è registrato in Francia, Lettonia, Polonia, Paesi Bassi, Spagna e Slovacchia. Tuttavia, nonostante i cambiamenti intervenuti nella sfera economica e in quella familiare, non sono aumentati né i servizi né i trasferimenti dedicati alla cura.

Per le donne italiane con oltre 55 anni, sono intervenute, quindi, maggiori responsabilità a causa dell'allungamento della catena della cura, contestualmente a sovrapposte dinamiche: la destandardizzazione dei rapporti di lavoro che spesso, coincidendo con la precarizzazione lavorativa, ha aumentato le difficoltà di bilanciamento dei tempi di vita con i tempi di lavoro; l'innalzamento delle aspettative di vita e, quindi, del numero di anziani non autosufficienti da accudire; la crescente crisi occupazionale che ha prodotto maggiore insicurezza nelle giovani generazioni che continuano, necessariamente, ad appoggiarsi alla famiglia di origine; i processi di ristrutturazione delle imprese che stanno risolvendosi con il licenziamento della forza lavoro con maggiore anzianità lavorativa ma non sufficiente per l'accesso al trattamento pensionistico. Proprio sulle donne con oltre 55 anni appartenenti alla *sandwich generation* (Miller 1981) – economicamente stabili ma impossibilitate a scegliere per sé a causa della dipendenza prodotta da figli in condizione di mancata o parziale autonomia e dai genitori e/o suoceri non più autosufficienti – si stanno scaricando le mancate politiche sociali e gli effetti combinati della crisi economica.

5 Conclusioni

L'analisi del caso italiano pone in luce la difficoltà delle donne a scegliere, a percorrere tracciati professionali e di vita, in modo autonomo. Per molte donne italiane, prima, la dipendenza economica dal coniuge/compagno, poi, la dipendenza dal bisogno di cura altrui, hanno prodotto una condizione di parziale cittadinanza. Questo status ridotto e, per buona parte obbligato, è stato legittimato, fino a diventare senso comune, attraverso

la regolazione dei diritti, politici, sociali e del lavoro che, di fatto, ha per lungo tempo rappresentato la donna italiana come un soggetto etero diretto, subordinato ai bisogni della famiglia (e del capo-famiglia), operata dallo Stato italiano. Questa differenziazione regolativa sulla base dell'appartenenza di genere si è associata al ruolo marginale dello Stato italiano nel sostegno, tramite servizi e trasferimenti, al lavoro di cura. Proprio sul versante della cura, il quadro è sostanzialmente rimasto immutato nell'arco degli ultimi quarant'anni, da quando cioè le donne italiane sono entrate massicciamente nel mercato del lavoro. Lungo questa direzione, non sono bastate le norme a sostegno del principio di uguaglianza retributiva, già presente nella Costituzione e poi rafforzato dalla legislazione comunitaria, né quelle che hanno introdotto il sistema dei congedi a permettere a uomini e donne un bilanciamento dei tempi di vita con i tempi di lavoro e a ridurre, soprattutto, la cogenza del patriarcato nello spazio istituzionale e in ambito lavorativo. Ciò a riprova dello iato esistente tra la regolazione normativa e la realtà fattuale.

Viene da chiedersi se non sia da operare una radicale revisione di concetti quali 'uguaglianza' e 'pari opportunità' che nel tempo hanno avvalorato la sistematica costruzione di spazi differenziati, sulla base del genere di appartenenza, che forse hanno alimentato, più che ridotto, la distanza tra uomini e donne in termini di effettiva autonomia. A tale proposito, Saraceno (2008) sottolinea che il riconoscimento dei diritti delle donne in quanto donne ha con sé il rischio di produrre un aumento del grado di particolarismo, a tutto svantaggio di logiche universalistiche. Tuttavia, è pur vero che manca ancora il riconoscimento del valore del lavoro di cura e, quindi, anche del lavoro di chi offre la cura. Questo mancato riconoscimento non è addebitabile al retaggio della cultura patriarcale genericamente intesa ma allo stretto connubio tra patriarcato, Stato e capitalismo che, specie in Italia e nei Paesi mediterranei, ha svilito il lavoro di riproduzione sociale destituendone il carattere necessario ai fini dell'aumento del plusvalore e del contenimento dell'impegno dello Stato nelle politiche sociali. A dimostrarlo, oltre a quanto finora evidenziato: le basse retribuzioni delle lavoratrici e dei lavoratori che si occupano della cura largamente intesa e i processi di precarizzazione che hanno interessato quest'ambito occupazionale, non solo in Italia.

Tuttavia, se il perimetro della cittadinanza sociale continuerà ad attagliarsi allo scambio di mercato e al lavoro produttivo, le donne e più in generale donne e uomini impegnati nella cura saranno necessariamente esclusi dai diritti collegati a tale cittadinanza o costretti a un adeguamento sopportato, pena l'esclusione. Emerge, quindi, il ruolo che lo Stato, espressione dell'universalità, dovrebbe giocare nella riduzione delle disparità che dividono i cittadini e nell'aumento dell'autonomia dei singoli, a tutto vantaggio della maturazione di rapporti sovraordinati al bisogno di dare e ricevere la cura. Emerge anche la spinta propulsiva che dovrebbero gio-

care donne e uomini nella lotta per il riconoscimento del lavoro riproduttivo, non come appendice del lavoro produttivo ma in virtù del carattere necessario di tale lavoro ai fini della riproduzione materiale della società. In questa direzione, occorre forse superare il dilemma tra 'uguaglianza' e 'differenza' che ha permeato sin qui la lotta delle donne per accedere alla piena cittadinanza. La storia più recente, rileva Saraceno (2008, p. 612), testimonia che quando «l'affermazione della differenza si risolve in emarginazione politica e sociale, o viceversa allorché l'affermazione dell'uguaglianza costringe le donne a comportamenti e attese sviluppati a partire dall'esperienza maschile, dagli orari di lavoro, ai ritmi delle carriere, fino alla sessualità».

Bibliografia

- Barbalet, Jack M. (1992). *Cittadinanza: Diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*. Padova: Liviana. Trad. di: *Citizenship: Rights, struggle and class inequality*. Maidenhead: Open University Press, 1988.
- Bortolucci, Giovanni Battista et al. (1991). «Inquinamento da solventi nel lavoro calzaturiero a domicilio». *Giornale degli igienisti industriali*, 16, pp. 73-83.
- Carnevale, Francesco et al. (1979). «La polineuropatia dei calzaturieri: Riesame di una statistica a distanza». *Epidemiologia e Prevenzione*, 7, pp. 35-43.
- Federici, Silvia (2012). *Revolution at Point Zero: Housework, reproduction, and feminist struggle*. Oakland: PM Press.
- Miller, Dorothy (1981). «The 'Sandwich' generation: Adult children of the aging». *Social Work*, 26 (5), pp. 419-423.
- Marx, Karl [1844] (1996). *La questione ebraica*. Roma: Editori Riuniti.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2013). *Rapporto sulla coesione sociale 2012* [online]. Disponibile all'indirizzo [http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Rapporto%20Coesione%202013%20%20Volume%20I_30dicembre%20ore%2013%20\(2\).pdf](http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Rapporto%20Coesione%202013%20%20Volume%20I_30dicembre%20ore%2013%20(2).pdf) (2014-08-13).
- Naldini, Manuela; Saraceno, Chiara (2011). *Conciliare famiglia e lavoro: Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*. Bologna: il Mulino.
- Naldini, Manuela; Saraceno, Chiara (2013). *Sociologia della famiglia*. Bologna: il Mulino.
- Procacci, Giovanna (1998). «Cittadinanza». *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4, pp. 621-632.
- Saraceno, Chiara (1994). «The Ambivalent Familism of the Italian Welfare State». *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 1 (1), pp. 60-82.
- Saraceno, Chiara (2008). «Tra uguaglianza e differenza: Il dilemma irrisolto della cittadinanza femminile». *il Mulino*, 4, pp. 603-614.

- Supiot, Alain [1999] (2001). *Il futuro del lavoro: Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro*. Roma: Carocci.
- Tawney, Richard Henry [1938] (1975). «Eguaglianza». In: *Opere*. Torino: UTET.
- Walby, Silvia (1994). «Is citizenship gendered?». *Sociology*, 28, pp. 379-395.
- Willson, Perry R. (2011). *Italiane: Biografia del Novecento*. Roma; Bari: Laterza.
- Zolo, Danilo (2007). *Da cittadini a sudditi: La cittadinanza politica vanificata*. Milano: Edizioni Punto Rosso.

I working poor in Europa Occidentale: trasformazioni globali, crisi, prospettive

Lucia Pradella

Abstract This article analyses the re-emergence of the working poor phenomenon in Western Europe. It first discusses the limits of the sociological approaches to labour and poverty that prevailed in the period following the Second World War. It then presents the re-emerge of studies on in-work poverty (IWP) in the neoliberal period, and the framework of the EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) and of the main comparative studies on the topic. The paper argues that a Marxian-inspired, global political economic perspective is a key to understanding the social and political nature, and the international dimension of IWP. In the light of this perspective, the paper examines the relationship between neoliberal globalisation and IWP in the UK, Germany and Italy. Drawing upon recent literature on ULCs and export complexity, it argues that the increasing IWP observed in these countries since the outbreak of the global economic crisis reveals the presence of long-term trends linked to the dynamics of the rate of profit and the growth of new competitors, mainly from emerging countries.

Sommario 1. Introduzione. – 2. Il lavoro: via d'uscita dalla povertà? – 3. Il riemergere del fenomeno dei *working poor* in Europa occidentale. – 4. Quello che le statistiche non dicono. – 5. Accumulazione e impoverimento nel periodo neoliberista. – 6. Crisi e impoverimento in Europa occidentale. – 7. Conclusioni.

1 Introduzione

In Europa occidentale, la crisi economica sta portando a un drammatico aumento del numero dei disoccupati, dei lavoratori precari e dei *working poor*, accelerando una tendenza in corso dagli anni Ottanta e minando le basi del cosiddetto 'modello sociale europeo'. La tendenza è più preoccupante nei Paesi maggiormente colpiti dalla crisi come Grecia, Portogallo, Spagna e Italia, ma è in crescita anche nel Regno Unito e Germania. Il presente saggio intende esaminare le cause del riemergere della povertà dei lavoratori (*'in-work poverty'*, IWP), concentrandosi su tre Stati dell'Unione – Gran Bretagna, Germania e Italia – appartenenti a tre diversi 'regimi di welfare': 'liberale', 'conservatore' e 'mediterraneo'.

Questa scelta è motivata dall'intento di rintracciare sia gli elementi di specificità che le tendenze comuni a questi tre Paesi, dando un contributo al superamento del 'nazionalismo metodologico' che caratterizza la letteratura sui *working poor*. Nel dibattito sociologico, tale tipo di approccio è stato criticato dagli anni Novanta. La sua validità è crescentemente messa in discussione nel campo della ricerca sulle disuguaglianze che rileva come le classi sociali siano riconfigurate dal livello internazionale. Gli studi di economia politica internazionale e dei 'Global Production Network' (GPN)

si sono rivolti al processo di ristrutturazione produttiva globale. La Commissione Europea riconosce l'importanza dei GPN per lo sviluppo industriale; all'inizio del 2013, il WTO ha inaugurato un nuovo database (il WIOD Project) per tener conto del contenuto d'importazione delle esportazioni. Un numero crescente di studi di geografia economica e del lavoro mira a superare la rappresentazione passiva dei lavoratori presente nei principali studi sui GPN, cercando di comprendere non solo come la globalizzazione abbia un impatto sul lavoro, ma anche come i lavoratori possano ridefinire il processo di sviluppo (Smith, Rainnie, Dunford et al. 2002).

Il presente saggio rielabora i risultati di questi studi per contribuire alla ricerca sui working poor in Europa occidentale, che presenta ancora uno scarso approfondimento sul fenomeno a livello delle singole nazioni e un numero limitato di studi comparativi. Il primo paragrafo si concentra sulle teorie sociologiche prevalenti nel secondo dopoguerra, quando la povertà, quella dei lavoratori in particolare, sembrava essere un fenomeno per sempre superato. Il secondo paragrafo si rivolge quindi al riemergere del fenomeno dei working poor nel periodo neoliberista; il terzo discute criticamente quello che le statistiche ufficiali dicono ma, soprattutto, su quello che non dicono sul processo d'impoverimento. Il saggio si rivolge quindi all'analisi del rapporto tra globalizzazione neoliberista e il riemergere dell'IWP in Europa occidentale, concentrandosi su Regno Unito, la Germania e l'Italia. La crescita del fenomeno osservata dopo lo scoppio della crisi economica rivela la presenza di tendenze di lungo termine legate alla dinamica globale dell'accumulazione capitalistica. Solo superando la separazione tra gli studi dei working poor nel Nord e nel Sud del mondo, quindi, è possibile comprendere le radici del processo d'impoverimento in Europa occidentale.

2 Il lavoro: via d'uscita dalla povertà?

Nei cosiddetti 'Trenta gloriosi' successivi alla Seconda guerra mondiale, la povertà dei lavoratori era ritenuta essere un problema quasi esclusivamente del Sud del mondo. Nel Nord, essa era un fenomeno tipico del periodo della rivoluzione industriale, ma all'epoca - si affermava - il lavoro proteggeva dalla povertà. La ricerca sociale riportava di una crescente mobilità verticale. La povertà estrema era diminuita, i consumi aumentavano, i diritti di cittadinanza erano 'universalmente' riconosciuti, lo Stato interveniva come pianificatore della direzione economica, la democrazia era in espansione. La povertà materiale e psichica dei lavoratori salariati non andava ricollegata allo sviluppo dei rapporti economici e sociali capitalistici, ma era un residuo del passato, destinato a essere spazzato via dall'espansione del mercato. Sulla scia del processo di decolonizzazione, i teorici della modernizzazione generalizzarono quest'ottimismo - basato

su un'analisi parziale di una specifica fase dello sviluppo capitalistico nei Paesi occidentali – a tutto il mondo.

Nei saggi *Esortazioni e profezie*, scritti durante la grande crisi del 1929, John Maynard Keynes aveva rappresentato la crisi come un periodo transitorio, che preludeva a una fase di crescente benessere: «Il problema del bisogno e della miseria, e la lotta economica tra le classi e i Paesi, non è che un terribile pasticcio, un pasticcio contingente e non necessario» (Keynes 1968, p. 12). Il mondo occidentale aveva tutte le risorse per superare il problema della povertà, doveva solo trovare l'organizzazione politica adeguata per utilizzarle. «Mi sentirei di affermare che di qui a cento anni il livello di vita dei Paesi in progresso sarà da quattro a otto volte superiore a quello odierno» (Keynes 1968, p. 277). La crescita della produttività avrebbe permesso una riduzione dell'orario e del carico lavorativo ponendo le basi per realizzare una vera e propria 'beatitudine economica'. Questa 'profezia' si basava su due principali premesse: che l'incremento della produttività porti alla riduzione della giornata lavorativa (si veda anche Samuelson 1973, p. 81) e che i 'Paesi in progresso' siano delle economie nazionali chiuse.¹ Essa presupponeva, in ultima istanza, la visione armonica dello sviluppo capitalistico esposta, seppur contraddittoriamente, dall'economia politica classica, secondo cui la produzione era destinata a soddisfare i bisogni della popolazione sia al livello nazionale che a quello internazionale: due piani intesi come separati, escludendo dal modello teorico investimenti esteri e migrazioni internazionali. Le conseguenze negative dello sviluppo capitalistico sulla condizione operaia non erano da considerarsi l'espressione di un antagonismo strutturale tra capitale e lavoro salariato, ma sacrifici necessari a raggiungere la 'ricchezza della nazione' e il 'benessere generale'.

Messe tra parentesi le devastazioni della Grande Crisi e della Seconda guerra mondiale, nei cosiddetti 'Trenta gloriosi' questa 'profezia' sembrava finalmente in procinto di realizzarsi. Per Thomas Marshall, la direzione del mutamento sociale nei primi cinquant'anni del Novecento, «quasi esclusivamente in Europa e negli Stati Uniti» (Marshall 1956, p. 98), era quella della progressiva universalizzazione dei diritti dalla sfera giuridica e politica a quella sociale; era in corso l'ultima fase di un processo evolutivo della cittadinanza nella direzione della realizzazione dell'uguaglianza sociale. Il *welfare state* nato dopo la Seconda guerra mondiale in Gran Bretagna si basava sul principio della distribuzione del reddito nazionale. In campo sanitario e scolastico «lo Stato si accingeva a rispondere integralmente ai bisogni del cittadino, indipendentemente dal suo status economico» (p. 224). Si stava realizzando una «fusione costante della civiltà di classe

1 Nelle sue lezioni del 1910-14 a Cambridge, Keynes sostiene la validità della legge della popolazione di Malthus nei Paesi 'sovrapopolati' del Sud del mondo (Toye 2005, pp. 133-134).

in un'unica civiltà nazionale», che rendeva antiquato il concetto stesso di 'classe sociale'. Per Marshall, tuttavia, il movimento egualitario della cittadinanza era un risultato di circostanze storiche determinate e non avrebbe mai potuto portare a una piena uguaglianza tra i cittadini perché esso trovava un limite strutturale nei rapporti sociali diseguali propri del capitalismo che implicavano necessariamente un certo grado di disuguaglianza (p. 65). Marshall non individuava le forze sociali trainanti di tale movimento, il quale sembra derivare dalla 'struttura della cittadinanza', non dalla lotta organizzata dei lavoratori. Come Keynes, egli presentava la riduzione dell'orario di lavoro e l'aumento dei salari come 'gli effetti gemelli', quasi spontanei, del progresso economico (p. 189). Egli indicava inoltre i metodi di cooperazione con cui sarebbe stato possibile creare una specie di 'cittadinanza' anche nel 'microcosmo' della fabbrica cointeresando gli operai alle necessità dell'impresa: una proposta, per il mondo anglosassone, del principio tedesco della cogestione.

Nello stesso periodo, in Germania Ovest, la società sembrava ormai essersi incamminata su un percorso di completa integrazione. Per Ralf Dahrendorf ([1959] 1971, p. 106), la diffusione dell'«uguaglianza sociale» rendeva impossibile la lotta di classe e smentiva in pieno la tesi marxiana secondo cui le condizioni della classe borghese e della classe proletaria sono tendenzialmente caratterizzate dai due estremi della ricchezza e della povertà. Ludwig Erhard, il cancelliere della Repubblica Federale, presentava la società tedesca come immunizzata dai conflitti sociali, dalla contrapposizione e dall'esistenza stessa delle classi. L'integrazione sociale mirava alla costituzione della «*formierte Gesellschaft*», di una società equilibrata fondata sulla collaborazione di tutti i suoi membri. Tale stabilizzazione interna era la condizione per l'espansione internazionale del capitale tedesco (Collotti 1968, pp. 718-719). Il governo cristiano-democratico stava cercando di realizzare la «*soziale Marktwirtschaft*» («economia sociale di mercato») teorizzata negli anni Venti da Walter Rathenau. Secondo Rathenau ([1919] 1976, p. 21), il rilancio dell'economia tedesca era possibile solo ampliando la sfera d'intervento dello Stato e assicurando la collaborazione delle classi 'inferiori' attraverso l'aumento dei salari reali e del tenore di vita: trasformazioni che erano possibili, a suo dire, solo incrementando al massimo la produttività.

Una critica pratica alla tesi, allora imperante, dell'integrazione venne dalla classe operaia stessa, con il risveglio della sua lotta – soprattutto in Francia, in Italia, in Germania e in Belgio – dopo il 1968. Le conquiste operaie di quegli anni finirono però col rafforzare l'ottimismo nella società capitalistica: per Paolo Sylos Labini (1975), essa stava evolvendo verso una sempre maggiore eguaglianza economica e sociale; la classe operaia era in ascesa e quelle medie in espansione. Fu proprio la lotta operaia a porre le premesse perché il concetto stesso di classe sociale, dalla fine degli anni Settanta, fosse messo nel cassetto per lasciare il posto a quello di «indivi-

duo sovrano». Nelle società 'postindustriali', non solo la contrapposizione ma le classi stesse erano definitivamente scomparse; centrali erano ormai i flussi immateriali, la comunicazione, le idee. Le nuove tecnologie permettevano la completa sostituzione dell'uomo nel processo produttivo: iniziava l'epoca della «fine del lavoro».

3 Il riemergere del fenomeno dei *working poor* in Europa occidentale

Questa rappresentazione ha iniziato a vacillare nel periodo neoliberalista. Durante gli anni 1970 e 1980, tuttavia, il fenomeno dei *working poor* era considerato come un problema degli Stati Uniti, dove, dagli anni Ottanta, è stato oggetto di regolare ricerca sociale. Nello stesso periodo, in Europa occidentale, è stata scoperta la cosiddetta 'nuova povertà', collegata alla disoccupazione, ai bassi salari e alla precarietà del lavoro. Tale fenomeno non coincide con quello dei *working poor*, che ha iniziato ad attirare un interesse accademico e istituzionale solo dalla fine degli anni Novanta. È stato allora riconosciuto che l'integrazione nel mercato del lavoro non esclude il rischio di povertà, che colpisce anche i lavoratori attivi, non solo gli archetipi tradizionali dei poveri: senzatetto, disoccupati a lungo termine o pensionati. Dagli anni Novanta il dibattito sui *working poor* è cresciuto, poiché la povertà è diventata sempre più comune tra i lavoratori occupati.

Nonostante questo riconoscimento, nell'Unione Europea (UE) la ricerca sul tema è rimasta limitata, anche perché tale fenomeno mette in discussione il 'modello sociale europeo' e la convinzione che il lavoro protegga dalla povertà. La categoria di *working poor* è stata ufficialmente riconosciuta solo dieci anni fa, nel 2003, quando la Commissione Europea ha definito gli indici per la misurazione del fenomeno che è stata effettuata da Eurostat. Anche se la povertà è considerata come un fenomeno multidimensionale, le misure di reddito sono il suo principale indicatore, perché si suppone siano un indice del controllo individuale sulle risorse economiche. Nell'UE, un lavoratore povero è chi lavora per almeno sette mesi l'anno e appartiene a una famiglia con un reddito annuo inferiore alla soglia di povertà, fissata al 60% del reddito medio nazionale (dopo i trasferimenti sociali). IWP non è sinonimo di bassa retribuzione: si riferisce alla famiglia, non al singolo lavoratore. Un lavoratore può avere un lavoro a bassa retribuzione ma se lui - o, molto più spesso, lei - ha un partner che lavora, entrambi i redditi possono sollevare la famiglia sopra la soglia della povertà; il reddito da lavoro può essere integrato inoltre da sussidi statali, prestazioni familiari e altre fonti di reddito.²

² La presentazione in questi paragrafi si fonda principalmente su Peña-Casas e Latta (2004) e sui report dell'EU-SILC.

Basandosi su soglie nazionali specifiche, gli indicatori di povertà non mostrano variazioni dei redditi medi all'interno e tra singoli Stati membri. Questo è particolarmente problematico in un contesto, come l'UE, marcato da profonde disuguaglianze internazionali e dalla crisi economica. Nel 2007, per esempio, la soglia di rischio di povertà per una persona sola era pari a € 1.494 al mese in Lussemburgo e di € 74 in Bulgaria, ma il tasso di IWP era maggiore in Lussemburgo (9,3%) che in Bulgaria (5,8%). In Grecia, tra il 2010 e il 2011, la soglia annuale di rischio di povertà è scesa da € 7.178 a € 6.591: questo spiega perché in questo periodo, nonostante un aumento effettivo dei livelli di povertà, la percentuale di lavoratori poveri è scesa dal 13,8 all'11,9%, per poi risalire però al 15,1% nel 2012 (Caritas 2013, p. 19). Per tener conto delle condizioni concrete delle popolazioni e per riflettere la crescente disuguaglianza tra gli Stati membri – soprattutto dopo l'espansione a Est – l'indicatore monetario è ora accompagnato da indicatori non monetari di deprivazione materiale e intensità del lavoro (Whelan, Maître 2012).

La crisi sta determinando un incremento della disoccupazione e dei posti di lavoro a bassa retribuzione e tagli non solo ai salari reali, ma anche, in alcuni casi, a quelli nominali. I Paesi più colpiti sono quelli più interessati dalla crisi del debito sovrano e da squilibri esterni, mentre un certo numero di Paesi esportatori, quali la Germania, hanno registrato una crescita dell'occupazione e aumenti formali dei salari reali. Nel secondo quarto del 2013, secondo Eurostat, nell'EU-28 c'erano circa più di 26 milioni di disoccupati (il 10,8% della forza lavoro) secondo la definizione dell'ILO per cui un disoccupato è chi è senza un'occupazione, ne sta cercando attivamente una ed è disponibile a svolgerla. A questi andavano aggiunti anche tutti quei lavoratori sottoccupati che hanno un lavoro part-time, cercano un'occupazione ma non sono immediatamente disponibili a svolgerla o non la stanno cercando attivamente: in totale, circa l'8,7% della forza lavoro. I tassi di disoccupazione giovanile sono generalmente il doppio di quelli di altre fasce d'età, e la situazione degli immigrati è peggiorata. Le differenze tra i vari Paesi hanno raggiunto livelli record: secondo Eurostat, nella seconda metà del 2014 i tassi di disoccupazione variavano dal 24-26,4% in Spagna e in Grecia, al 12,6% in Italia, al 6% in Gran Bretagna e al 5% in Germania. Tra il 2010 e il 2012, i salari reali sono diminuiti del 22,9% in Grecia, del 6,7% e del 7% in Portogallo e Spagna e del 3,2% e del 3,9% in Italia e in Gran Bretagna (Schulten 2013). Nonostante la crescita ufficiale dei salari reali (+ 2,8%), in Germania le retribuzioni lorde reali sono scese dello 0,8% in termini reali, a causa degli accordi di lavoro a orario ridotto e di tagli salariali istituiti da aziende che fanno uso di clausole di deroga nei contratti collettivi o da datori di lavoro non coperti da accordi (Bosch 2011, p. 264).

L'indagine dell'UE sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC) presenta gli effetti della crisi solo fino al 2012. In quell'anno, il 23,2% della

popolazione in Europa occidentale (UE-15), più di 92 milioni di persone, era a rischio di povertà o di esclusione sociale (prima dei trasferimenti sociali): quasi 8,5 milioni di persone in più rispetto al 2007. Circa un decimo della popolazione era in una condizione di deprivazione materiale, e l'8,9% dei lavoratori erano poveri. Paesi del Sud dell'Unione come Spagna, Grecia, Italia e Portogallo registravano i tassi più elevati di povertà tra i lavoratori (tra il 15,1 e il 9,8%), mentre la Germania e il Regno Unito erano nella fascia mediana (7,8 e 9%). In Spagna, tra il 2007 e il 2012, l'IWP è aumentata costantemente raggiungendo il 12,3%, uno dei tassi più alti dell'UE-27, superato solo dalla Romania. La povertà dei lavoratori è un particolare problema in Grecia, con i lavoratori a tempo parziale e determinato tra i più colpiti. In Portogallo, il tasso di IWP è aumentato dal 9,7 al 9,9% anche se la soglia di povertà è scesa in linea con un calo generale del reddito nazionale. In Italia, nel 2012, il tasso di IWP era del 11%, 1,2% in più che nel 2007 (9,8%). Essa è in aumento anche in Paesi in cui la disoccupazione ufficiale è più bassa, come la Germania, dove è aumentata dal 7,5% del 2007 al 7,8% nel 2012. Nel Regno Unito, la povertà dei lavoratori è oggi la caratteristica più distintiva della povertà.³

4 Quello che le statistiche non dicono

Questi dati preoccupanti mostrano solo una parte della situazione e sottovalutano ampiamente la portata della povertà dei lavoratori in Europa occidentale. Ciò dipende dai presupposti neoclassici delle principali indagini comparative, che prendono in considerazione solo quello che può essere identificato come lavoro retribuito. Presupponendo che il salario corrisponda al 'valore del lavoro' e risolvendo il prodotto in reddito, esse si occupano principalmente della divisione del reddito nazionale. Quest'attenzione quasi esclusiva agli aspetti reddituali porta a una mancanza d'analisi dei rapporti di produzione, dei network produttivi globali e dei trasferimenti internazionali di profitto dai network ai loro centri in Europa occidentale. Il reddito nazionale, inoltre, è calcolato facendo riferimento ai redditi dichiarati e all'economia formale. Data la diffusione dell'evasione fiscale e del settore illegale e 'informale', le indagini dell'Eurostat sottostimano in modo sistematico disuguaglianza economica e povertà.

I metodi dei questionari delle principali banche dati dell'UE, inoltre, non si rivolgono nello specifico alle popolazioni immigrate e ignorano la presenza di lavoratori immigrati senza documenti, sottostimando quindi l'esposizione di questo specifico gruppo di lavoratori alla povertà. La de-

3 Secondo la Low Pay Commission (2013, p. 9) il recente prolungato periodo di diminuzione dei salari reali non ha precedenti nella storia moderna della Gran Bretagna.

finizione monetaria del lavoro, inoltre, nasconde la dimensione di genere della povertà perché porta a una mancanza di considerazione non solo del lavoro di cura non monetizzato, ma anche della natura di genere di rapporti di forza nel processo lavorativo. La misurazione della povertà dei lavoratori a livello familiare, inoltre, assume artificialmente che i redditi siano equamente divisi all'interno delle famiglie. La metodologia innovativa sviluppata da Meulders e O'Dorchai (2009) calcola il reddito netto disponibile individualizzato, mostrando così una forma di 'povertà latente' che riflette il reddito potenziale individuale in caso di rottura del legame familiare. Tale metodologia ha esiti sostanziali da un punto di vista di genere. Mentre secondo il database EU-SILC il rischio di IWP nell'UE-27 è più basso per le donne che per gli uomini (7% vs. 8%), infatti, essa mostra che esso è il doppio in Spagna, Francia e Svezia, e triplo nel Regno Unito (Peña-Casas, Ghailiani 2011, p. 212).

L'approccio delle principali statistiche europee fa apparire lo Stato come una forza neutrale che persegue un interesse comune alle diverse classi all'interno del territorio nazionale, senza analizzare il rapporto tra aspetti interni ed esterni dell'intervento dello Stato. La maggior parte degli studi ignorano il ruolo degli Stati dell'Europa occidentale nel promuovere la globalizzazione neoliberista, concentrandosi sugli aspetti positivi delle istituzioni del mercato del lavoro e delle politiche sociali. Lo studio della dimensione internazionale consiste principalmente in un'analisi comparativa dei regimi di welfare e delle loro capacità di mitigare gli effetti del mercato del lavoro, aiutando le famiglie a uscire dalla povertà. Alcuni studiosi prendono in considerazione un quadro più complesso e affermano che le politiche di sostegno alla povertà possono, in realtà, farla aumentare, poiché garantendo livelli di reddito sotto la soglia di povertà spingono i lavoratori poveri ad accettare lavori part-time e precari: la cosiddetta 'trappola della povertà' (Fraser 2011, p. 90). Tali considerazioni non li portano però a ripensare il contenuto politico ed economico di lungo termine delle politiche statali.

Nonostante il loro approccio istituzionalistico, Andreß e Lohmann hanno concluso la loro analisi comparativa affermando che, in Europa occidentale, «il tipo di regime di welfare spiega le variazioni nella povertà dei lavoratori in misura minore rispetto a variazioni di povertà in generale» (Andreß, Lohmann 2008, p. 35, traduzione mia). L'eterogeneità dell'incidenza dell'IWP tra gli Stati dell'Europa occidentale è meno marcata di quella dell'incidenza della povertà tout court. Con l'eccezione dei Paesi del cluster Mediterraneo, l'IWP si adatta meno ai modelli tipici dei regimi di welfare (p. 300). Secondo Fraser, Gutierrez e Peña-Casas (2011, p. 306), anche se il fenomeno della povertà dei lavoratori non può essere ridotto a quello del lavoro a basso salario, qualità del lavoro e bassi salari sono le sue cause determinanti. Anche se le istituzioni del mercato del lavoro e le politiche di demercificazione hanno un ruolo nel determinare incidenza

e profilo dell'IWP a livello nazionale, una concentrazione esclusiva sui fattori istituzionali ostacola la comprensione delle radici e della dinamica del fenomeno.

5 Accumulazione e impoverimento nel periodo neoliberista

Queste considerazioni indicano la necessità di fondare lo studio dei *working poor* in Europa occidentale sull'analisi dei rapporti di produzione, confermando l'attualità dell'approccio sviluppato da Karl Marx nel *Capitale*. Con la sua critica dell'economia politica e la sua indagine degli antagonismi dei rapporti di produzione capitalistici, Marx ha dimostrato il carattere strutturale dell'impoverimento e ha superato la visione del capitalismo come sistema nazionale chiuso: un approccio che è ancora più rilevante oggi per l'analisi della fase di sviluppo neoliberista che ha seguito la crisi di profittabilità di metà anni Settanta. Come ho cercato di dimostrare in un precedente lavoro (Pradella 2010), nel *Capitale* l'impoverimento non appare come una distorsione di un modello armonico di sviluppo, ma come una condizione per la genesi della classe operaia – che presuppone un continuo processo di espropriazione dei produttori indipendenti – e una conseguenza della produzione di ricchezza in forma di capitale. Il processo di accumulazione tende a una crescente polarizzazione tra ricchezza e povertà, che non deve essere confusa – come hanno fatto i suoi critici nel secondo dopoguerra – con l'impoverimento assoluto della classe operaia intesa come un tutto indifferenziato. Centrale, per Marx, è la misura del salario relativo. Rovesciando i presupposti classici, egli ha sostenuto che l'aumento della produttività non mira a migliorare gli standard di vita e a ridurre la giornata di lavoro, ma ad aumentare lo sfruttamento del lavoro e ad abbassare il salario relativo, ossia la differenza tra il valore prodotto e quello appropriato dai lavoratori. L'abbassamento del salario relativo può coesistere, date certe condizioni, con l'aumento dei salari reali e dei livelli di consumo di alcuni settori della classe operaia. Questi miglioramenti materiali immediati, tuttavia, non contraddicono la legge dell'impoverimento, che comprende anche le condizioni di lavoro e i rapporti di potere nei processi di produzione e di riproduzione, nei loro aspetti di genere, ecologici e politici; e – punto centrale questo – riguarda la classe lavoratrice mondiale, non solo particolari settori di essa.

L'analisi degli antagonismi dei rapporti di produzione capitalistici, infatti, ha permesso a Marx di identificare la tendenza universalizzante del sistema. Essendo il lavoro vivo l'unica fonte di valore, la progressiva diminuzione del ruolo del lavoro vivo rispetto a quello delle macchine genera una tendenza alla diminuzione del saggio di profitto e costringe il capitale ad aumentare quanto possibile lo sfruttamento del lavoro. Uno dei principali mezzi per raggiungere quest'obiettivo è l'internazionalizzazione della pro-

duzione e l'espansione dell'esercito industriale di riserva dei disoccupati e dei sottoccupati, la cui espansione e contrazione regola il movimento generale dei salari (Foster, McChesney, Jonna 2011). La disoccupazione, la sottoccupazione e la povertà esercitano un ruolo di disciplinamento fondamentale dei lavoratori occupati. Nel processo globale di accumulazione, forme d'impoverimento estremo e relativo coesistono e interagiscono.

Questo meccanismo, in funzione anche nei cosiddetti 'Trenta gloriosi', è diventato ancora più evidente nel periodo neoliberista. Per far crescere profitti ansimanti, dalla metà degli anni Settanta gli Stati dell'Europa occidentale, insieme a Stati Uniti e Giappone, hanno cercato di riorganizzare il sistema internazionale, risubordinando le ex colonie al loro sistema di divisione internazionale del lavoro. Sono stati questi Paesi a esercitare un'influenza determinante sulle politiche di istituzioni internazionali come il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale. I programmi di aggiustamento strutturale da loro imposti ai Paesi del Sud del mondo e dell'ex blocco sovietico hanno determinato un rapido impoverimento di ampi settori popolari. Secondo la Banca Mondiale, tra il 1981 e il 2004 a livello globale il numero assoluto di persone in estrema povertà è aumentato, se si esclude la Cina, mentre il numero di persone in condizioni di povertà ordinaria è aumentato, anche includendo la Cina, in tutte le regioni 'in via di sviluppo' tranne che in Asia orientale. Nel 2010 ci sono stati stimati 942 milioni di lavoratori poveri – quasi 1 su 3 dei lavoratori di tutto il mondo – che viveva sotto la soglia di povertà di 2 US \$ al giorno (ILO 2011).⁴

Attraverso la diffusione dell'economia di mercato, le privatizzazioni, i licenziamenti, l'accelerazione del processo di espropriazione della popolazione rurale, le politiche neoliberiste hanno permesso che la forza lavoro globale duplicasse (Freeman 2007): quasi un miliardo e mezzo di persone si è aggiunto alla forza-lavoro in cerca di lavoro in condizioni di libero mercato. Le innovazioni nelle tecnologie d'informazione e trasporto e la maggiore mobilità del capitale hanno permesso l'esternalizzazione di parte della produzione industriale dall'Europa occidentale verso i Paesi dell'Europa orientale e del Sud del mondo, l'Asia in particolare. Questo processo ha minato la divisione del lavoro – risalente al primo periodo coloniale – tra Paesi industrializzati del Nord e produttori di materie prime nel Sud. Dalla metà degli anni 1970 la forza-lavoro industriale nel Sud del mondo ha rapidamente superato quella del Nord: secondo l'ILO, quasi l'80% della forza-lavoro industriale globale ora vive nel Sud, rispetto al 34% nel 1950 e 53% nel 1980 (Smith 2010, p. 141).

4 Bush 2008, p. 28; Chossudovsky 2003, p. 74; Smith et al., 2008; Ferreira e Ravallion 2008. La definizione della Banca Mondiale di povertà ordinaria ed estrema per i 'Paesi in via di sviluppo' si basa sulla soglia di uno o due dollari al giorno, che non riflette minimamente le esigenze che dovrebbero essere soddisfatte prima che si possa affermare che una persona non è estremamente povera (Chossudovsky 2003, p. 30; Bush 2008, pp. 14-18).

Solo tenendo conto di questo quadro internazionale possiamo comprendere il processo d'integrazione europea, che, come ha documentato il WIOD Project, è stato accompagnato da una crescente immigrazione e da flussi di capitale verso i Paesi dell'Est Europa e del Sud del mondo. Abbassando i costi di transazione ed eliminando le incertezze dei tassi di cambio, l'introduzione dell'euro ha facilitato la mobilità del capitale verso i nuovi Paesi dell'Unione e verso l'Asia (Commissione Europea 2012, pp. 51-52). La delocalizzazione ha fatto aumentare la concorrenza internazionale nei settori ad alta intensità di lavoro, determinando una progressiva concentrazione della produzione ad alta intensità di capitale e di servizi (finanziari e non) nel Nord dell'Europa e quella a bassa intensità di capitale nel Sud.⁵ L'aumento sostanziale della disoccupazione che ne è derivato in tutta l'UE-15 è stato solo inizialmente compensato dallo sviluppo di forme di lavoro 'atipico' e del settore dei servizi, in cui però, dal 2000, l'*outsourcing* si è intensificato (Pickles, Smith 2011; Bivens 2012). Di fronte alla crescente immigrazione,⁶ gli Stati dell'Europa occidentale hanno rafforzato politiche migratorie restrittive: come sostengono Basso e Perocco (2003), queste non mirano tanto a bloccare i movimenti migratori ma a produrre illegalità e un sistema differenziale di diritti. Esse sono un elemento organico del processo neoliberista di liberalizzazione dei rapporti di lavoro: il loro scopo principale è rendere precaria la condizione di una parte della classe lavoratrice, creando stratificazioni e divisioni per ostacolarne l'organizzazione comune.

Le strategie del sindacalismo socialdemocratico, basato sul tentativo delle leadership a trovare un compromesso tra gli interessi di classe e quelli della nazione, sono state inefficaci di fronte a questi processi globali. Non sono state in grado di opporsi a queste divisioni e di sviluppare una resistenza unitaria contro politiche di *workfare*, la precarizzazione dei rapporti di lavoro e le privatizzazioni. Ne è seguita una generale diminuzione della densità sindacale e nella copertura della contrattazione collettiva, e una crescente segmentazione e precarizzazione dei rapporti di lavoro. L'aumento del numero di lavoratori a basso salario e delle disuguaglianze salariali ha generato una pressione al ribasso su salari e condizioni di lavoro dell'intera classe lavoratrice, dando avvio a decenni di moderazione salariale. Tra il 1982 e il 2005, la quota dei salari sulla ricchezza totale è scesa, di 8,2 punti (dal 66,3% al 58,1%).⁷ Vi è un sostanziale accordo tra

5 Borbély 2004; Bianchi, Labory 2011. Dopo il 2002 questa tendenza ha subito un'accelerazione, perché l'aumento del 'costo del lavoro' nel Sud dell'UE non è stato più compensato dalla svalutazione competitiva delle valute (Carchedi 2002, pp. 138).

6 Secondo le Nazioni Unite, tra il 1990 e il 2010 il numero d'immigrati in Europa occidentale è salito da 50 a 70 milioni.

7 Husson 2008, p. 15; Freeman 2007, pp. 24, 33-34; Bosch 2011; Vaughan-Whitehead 2011, p. 12.

gli studiosi sul fatto che, in Europa occidentale, i bassi salari e l'occupazione atipica sono i fattori determinanti della povertà tra i lavoratori, in particolare tra i giovani, gli immigrati e le donne. La maggior parte degli studi sottovaluta, però, la dimensione internazionale del processo d'impoverimento e il suo corollario nel crescente sfruttamento dei lavoratori occupati. Nel periodo neoliberista una parte sempre maggiore di lavoratori sono stati costretti a orari particolarmente brevi o lunghi, e a un lavoro più intenso, faticoso e insicuro.

Questo processo ha avuto luogo prima nel Regno Unito, e solo in seguito in Italia e in Germania. Con la specializzazione dell'economia britannica nel settore dei servizi, il tasso di lavoro a bassa retribuzione è passato dal 13% alla fine del 1970 al 20% a metà degli anni Novanta, e si è poi stabilizzato (Mason, Lloyd, Mayhew 2008, p. 62); l'aumento della disparità di reddito si è accompagnato a una crescita della povertà. Riscontriamo una tendenza simile in Italia da fine anni Ottanta - inizio anni Novanta (Perocco 2012, pp. 58, 91-92), e in Germania dalla metà degli anni Novanta e, in particolare, in seguito all'attuazione delle riforme Hartz I-IV tra il 2003 e il 2005, che hanno introdotto le politiche di *workfare* e costretto i disoccupati ad accettare qualsiasi occupazione, anche a un euro e cinquanta l'ora, per non perdere i sussidi di disoccupazione.⁸ Secondo l'ILO (2008a), la Germania, insieme alla Polonia e agli Stati Uniti, è il Paese 'sviluppato' in cui le disparità salariali sono cresciute più rapidamente dal 1995. Nonostante essa abbia mantenuto una quota più elevata di occupazione industriale rispetto ad altri Paesi dell'Europa occidentale, la delocalizzazione è stata significativa e, insieme alle politiche di *workfare* e all'immigrazione, ha rafforzato la concorrenza al ribasso tra i lavoratori, sostenendo così la produzione per le esportazioni.⁹

A metà degli anni 2000 la Germania aveva una delle quote più alte di lavoro a basso salario in Europa occidentale (22,7%), seguita dal Regno Unito (21,7%) (Gautié e Schmitt 2010, p. 4). In entrambi i Paesi, la povertà dei lavoratori è stata mantenuta nella media europea (nel 2007: 8% nel Regno Unito e 7,5% in Germania) attraverso il rafforzamento della dipendenza familiare, la spesa pubblica e l'allungamento dell'orario di lavoro.¹⁰ Nel Regno Unito, dal *thatcherismo* in poi, l'orario di lavoro è stato particolarmente lungo e diseguale; nella grande industria tedesca esso è cresciuto, negli anni Novanta, mediante il ricorso sistematico allo straordinario, per essere riportato da trentacinque a quaranta ore a metà anni 2000.¹¹ Secondo l'ISTAT, rispetto alla media UE, in Italia è relativa-

8 Chagny 2008; Bosch 2011, pp. 264-266.

9 Danninger, Joutz 2007; Sablowsky 2011, p. 5; Simonazzi, Ginzburg, Nocella 2013, p. 659.

10 Fraser 2010, p. 84; Breker 2011; Hermann 2012.

11 Per una ricostruzione di questi processi, si veda Basso (2005, p. VII), e Sablowsky (2011).

mente più diffuso l'utilizzo degli strumenti di flessibilità (Albissini 2004, p. 77); negli anni 2000, tuttavia, l'incidenza di lavori a basso salario era ancora notevolmente inferiore che nel Regno Unito e in Germania (intorno al 9,5%) (OCSE; Lucifora 1997, pp. 4-5, 20). Come in altri Paesi appartenenti al cluster Mediterraneo, però, l'incidenza dell'IWP era tra le più alte dell'UE-15, stabile intorno al 10% e concentrata nel Sud del Paese. In Italia i tassi di occupazione erano significativamente più bassi rispetto alla media europea (soprattutto tra i giovani e le donne) e, secondo Biolcati-Rinaldi e Podestà (2008, p. 210), la contrazione del sistema esistente non è stata accompagnata da alcuna ristrutturazione in favore degli 'outsider', rafforzando ulteriormente la dipendenza familiare.

6 Crisi e impoverimento in Europa occidentale

Il modello di sviluppo neoliberista ha creato le premesse per una crisi di proporzioni ancora maggiori, come quella in corso. Mentre nei trent'anni successivi alla Seconda guerra mondiale la crescita della produttività era stata generalmente accompagnata da quella dei consumi, nei trent'anni 'neoliberisti' si è imposta quasi ovunque una tendenza all'accentuazione dello scarto tra produttività e consumo, cui è corrisposta la crescita del potere della finanza. Questo ha moltiplicato i rischi di una crisi di sovrapproduzione. Diverse misurazioni mostrano che questi processi hanno permesso un recupero solo parziale del tasso di profitto, portando a processi cronici d'instabilità finanziaria.¹² Dato il grado di meccanizzazione ormai raggiunto, non sono oggi più possibili gli elevati saggi di profitto propri delle fasi iniziali dello sviluppo industriale o permessi dalla distruzione creativa delle due guerre mondiali. Questa è sicuramente una delle cause per cui si sta riducendo la possibilità, per il capitale occidentale, di distribuire una parte dei sovrapprofiti estorti nelle periferie ai lavoratori delle metropoli, che sono soggette, al contempo, alla concorrenza dei Paesi emergenti anche nel settore industriale. Si stanno così erodendo le basi materiali della 'integrazione' della classe lavoratrice realizzata nel secondo dopoguerra.

Settori come il tessile, l'elettronica, la produzione di mobili e di acciaio e, sempre più, i servizi si stanno sviluppando fuori dall'Occidente. In Asia e nei nuovi Stati membri dell'UE nuove classi operaie hanno iniziato a sollevare rivendicazioni sociali e politiche, ottenendo aumenti dei salari reali.¹³ In Cina, queste trasformazioni hanno permesso una riduzione del tasso di povertà estrema e alcuni aumenti dei salari reali, portando a un'espansione

12 Duménil e Levy 2002, pp. 437-461; Callinicos 2010, p. 54; Roberts 2012, 2013b.

13 Silvers 2005; ILO 2008; Vaughan-Whitehead 2011, p. 12.

sione dei mercati interni. La crescita cinese e la sua espansione nel resto del Sud del mondo hanno rappresentato un fattore di crisi per il capitale europeo e occidentale. Dal 2000 l'UE-15 ha perso quote di mercato nei confronti dei BRIC, in particolare della Cina, che è diventato il principale Paese esportatore di beni.

L'Unione Europea si trova ad affrontare una crescente pressione competitiva sia nella produzione a basso contenuto tecnologico che in quella ad alto contenuto tecnologico. Se si misura il 'costo del lavoro' includendo anche Brasile, Cina e India, la scala del deterioramento della competitività dell'industria europea tra il 2000 e il 2007 è quasi del 50%, a fronte di poco più del 40% se questi Paesi sono esclusi (Cambridge Econometrics 2011). La diminuzione del 'costo del lavoro' e l'espansione del mercato interno sono le ragioni principali per cui, nonostante il loro calo dopo il 2007, gli investimenti dall'UE-15 si stanno spostando verso i mercati emergenti, la Cina in particolare (Commissione europea 2012, p. 68). Gli effetti di questi processi si stanno facendo sentire soprattutto nei Paesi del Sud dell'UE, bloccati a un livello medio di tecnologia e in diretta concorrenza con i mercati emergenti. Negli Stati del Nord, alcuni settori industriali hanno registrato miglioramenti commerciali per l'importanza di fattori qualitativi nella performance commerciale.¹⁴

Le politiche di austerità non mirano a ridurre debito e spesa pubblica in sé, ma a sostenere la competitività e la profittabilità riducendo le spese di welfare e smantellando i sistemi di contrattazione nazionale: è così che gli stati dimostrano di essere responsabili agli occhi del capitale finanziario. Nel 2013, i livelli di disoccupazione nell'UE hanno raggiunto livelli record e in quasi tutti i Paesi – come discusso nel terzo paragrafo – ci sono state diminuzioni (formali o meno) dei salari reali. Nei Paesi colpiti da squilibri commerciali (Grecia, Spagna, Portogallo e Italia), sono state introdotte un numero crescente di misure per il decentramento e l'indebolimento della contrattazione collettiva (LABREF). Anche in Paesi come la Germania e la Gran Bretagna, dove la disoccupazione è stata contenuta, l'occupazione sta slittando verso il mercato del lavoro precario. In tutti i Paesi, i salari sono proceduti a un tasso inferiore a quello della produttività, confermando la tendenza al declino della quota dei salari su PIL. Gli aumenti dei prezzi dovuti all'inflazione – in particolare di cibo, materie prime ed energia – incidono in modo sproporzionato sulle famiglie a basso reddito.

Nel 2013, l'Italia è entrata in un secondo anno di contrazione del PIL e il tasso di profitto è sceso ulteriormente (Roberts 2013a). In aprile 2013 la produzione industriale era del 25% inferiore che nel periodo precrisi raggiungendo i livelli del 1979 (OCSE). La povertà è in aumento in tutto il Paese, approfondendo ulteriormente le disuguaglianze sociali e territoriali

14 Abdon et al. 2010; Felipe e Kumar 2011, pp. 10-11; Simonazzi et al. 2013, p. 664.

(Perocco 2012). Secondo alcuni commentatori, l'accordo FIAT di Pomigliano del 2010 – che prevede pause più brevi, lavoro straordinario obbligatorio, su richiesta, sanzioni per eccessivo assenteismo e limiti dell'azione sciopero – ha aperto una nuova fase nella storia delle relazioni industriali nel Paese (O'Higgins 2011, p. 343). L'abrogazione dell'articolo 18 rende più facile imporre una disciplina dispotica nei luoghi di lavoro e le limitazioni al diritto di sciopero.

In Germania, il numero ridotto di salari minimi non ha modificato la tendenza al rialzo dei lavori a basso salario e di disparità di reddito (Bosch 2011, pp. 264-266). Nel dicembre 2012, la Conferenza Nazionale sulla Povertà (NAK) ha presentato un rapporto ombra, sostenendo che quasi un lavoratore su quattro (soprattutto donne, immigrati e giovani) ha bassi salari e un cittadino su otto è a rischio di povertà. Nel Regno Unito il tasso di disoccupazione relativamente basso è l'effetto della crescente sottoccupazione, lavoro autonomo, part-time e interinale (Gottfried, Lawton 2010, p. 1). Le politiche del nuovo governo, deregolamentando il mercato del lavoro e riducendo le spese di welfare, sono destinate a far crescere ulteriormente il numero di working poor. John Philpott, direttore di *The Jobs Economist*, si aspetta orari di lavoro più lunghi e intensi per gli occupati e un'ulteriore stretta sulle condizioni di vita di occupati e disoccupati: una previsione che riflette i risultati di indagini, come quella di Vaughan-Whitehead (2011), compiute a livello europeo.

Nella maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale – con l'eccezione dell'Italia – questi processi d'impoverimento hanno contribuito ad aumentare la profittabilità, che è comunque ancora inferiore al suo picco nel 2007. L'austerità ha contribuito al riequilibrio delle posizioni esterne dei Paesi della zona euro: il deficit combinato di Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna si è ridotto dal 7% del PIL nel 2008 allo 0,6% alla fine del 2012. Nel 2011 la quota media della ricchezza prodotta che andava ai profitti nell'UE era pari a circa il 57%, superiore a quella prevalente prima della crisi (55%), ma gli investimenti non sono ripresi (Commissione Europea 2012, p. 26). Solo individuando gli antagonismi dei rapporti capitalistici di produzione è possibile comprendere perché le politiche di austerità – anche se generano una spirale di depressione e accrescono i fattori di crisi – non sono assurde o irrazionali. La povertà dei lavoratori è oggi un fattore trainante dello sviluppo in Europa occidentale.

7 Conclusioni

La crisi economica mondiale sta provando con drammatica evidenza che l'impoverimento è un fenomeno strutturale nel modo di produzione capitalistico e che ha una dimensione intrinsecamente globale, mettendo in discussione l'approccio sociologico prevalente nel periodo successivo alla

Seconda guerra mondiale il quale – come abbiamo visto negli esempi di Keynes e Marshall – era caratterizzato da un’attenzione agli aspetti reddituali e da un’impostazione di tipo nazionale. Nonostante la ripresa di studi sulla povertà dei lavoratori in Europa occidentale dagli anni Novanta in poi, i principali studi contemporanei trascurano l’indagine del processo e delle cause dell’impoverimento: l’analisi dello sfruttamento del lavoro, delle relazioni industriali e dei network di produzione globali è quasi completamente assente. I movimenti migratori appaiono come variabili esterne rispetto a un presunto modello di sviluppo nazionale; la dimensione di genere e di nazionalità è sottovalutata o completamente ignorata. La sfera internazionale è studiata in modo comparativo, investigando la maggiore o minore capacità dei sistemi di welfare di mitigare gli effetti del mercato del lavoro, e senza indicare che il corollario dell’impoverimento è la crescita dello sfruttamento della popolazione occupata.

È assai rilevante, tuttavia, che siano stati proprio i principali studi comparativi a mettere in discussione i propri presupposti metodologici e a sostenere che i regimi di welfare non riescono a spiegare in maniera adeguata le variazioni nella povertà dei lavoratori tra i diversi Paesi. Questi risultati sembrano rinviare alla centralità dell’analisi marxiana dei rapporti di produzione, considerando le contraddizioni fondamentali del sistema e il rapporto tra dinamiche nazionali e internazionali dell’accumulazione. Ciò richiede, tra le altre cose, un’analisi dei processi di espropriazione rurale e di estensione mondiale del rapporto di lavoro salariato, della mobilità del capitale e dei lavoratori, dello sviluppo delle forze produttive, della dinamica del tasso di profitto, delle questioni dell’orario e dell’organizzazione del lavoro. Solo partendo da quest’analisi globale è possibile comprendere la situazione specifica della classe lavoratrice nelle singole nazioni, la quale dipende dalla loro posizione nella divisione internazionale del lavoro.

La legge marxiana dell’impoverimento deve essere considerata in tutte le sue dimensioni e alla scala globale, poiché Marx considerava gli investimenti esteri, l’imperialismo e le migrazioni come elementi strutturali dell’accumulazione capitalistica. Quest’approccio è di cogente attualità per comprendere la fase di sviluppo neoliberista, in cui il capitale occidentale ha cercato di reimporre relazioni di stampo neocoloniale con i popoli del Sud del mondo e dell’ex blocco sovietico, ristrutturando la produzione industriale e generalizzato la concorrenza al ribasso tra lavoratori del Nord e del Sud. Questo processo, tuttavia, è avanzato in modo contraddittorio e ha incontrato una crescente opposizione nel Sud del mondo, sia da parte dei movimenti popolari e operai, che da parte di nuovi Stati emergenti, come la Cina, fino a esplodere in una nuova, enorme crisi.

In una prima fase della crisi, i colossali interventi a sostegno del capitale finanziario sono stati interpretati da alcuni studiosi come il segnale di un ritorno al keynesismo, senza ripetere però la profezia di Keynes di crescente benessere e riduzione dell’orario di lavoro. I tentativi attuali di

superare la crisi, tuttavia, stanno proseguendo e radicalizzando il carattere procapitalistico delle politiche neoliberiste e rafforzando il capitale finanziario alle spese delle classi lavoratrici e popolari. L'impatto della crisi economica in Europa occidentale in termini di disoccupazione, precarizzazione e impoverimento può essere compreso solo considerando la dinamica del tasso di profitto e la concorrenza dei nuovi produttori industriali nel Sud del mondo. Esso conferma con ancora maggiore evidenza la validità della legge marxiana dell'impoverimento della classe lavoratrice. La strategia dell'UE 'Europa 2020' si è posta l'obiettivo di promuovere la competitività e, al contempo, di ridurre la povertà dei lavoratori. Questo capitolo ha dimostrato che questi obiettivi sono incompatibili, e che solo contestando la logica della competitività e del profitto i lavoratori potranno affermare i propri interessi.

Bibliografia

- Abdon, Arnelyn; Bacate, Marife; Felipe, Jesus; Kumar, Utsav (2010). *Product Complexity and Economic Development. Working Paper*, 616. Levy Economics Institute of Bard College.
- Albisinni, Mario (a cura di) (2010). «L'organizzazione dei tempi di lavoro: La diffusione degli orari 'atipici'». *Argomenti*, 28.
- Alvarez-Miranda, Berta (2011). «In-Work Poverty among Immigrants». In: Fraser, Neil; Gutiérrez, Rodolfo; Peña-Casas, Ramon (eds.), *Working Poverty in Europe: A Comparative Approach*. Basingstoke; New York: Palgrave MacMillan, pp. 250-277.
- Andreß, Hans-Jürgen; Lohmann, Henning (eds.) (2008). *The Working poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Basso, Pietro; Perocco, Fabio (a cura di) (2003). *Gli immigrati in Europa: Disuguaglianze, razzismo, lotte*. Milano: FrancoAngeli.
- Basso, Pietro (2005). *Temps modernes, horaires antiques*. Lausanne: Page Deux.
- Bianchi, Patrizio; Labory, Sandrine (2011). «Economic Crisis and Industrial Policy in the Union: The Need for a Long-term Vision of Industrial Development». In: Della Posta, Pompeo; Talani, Leila Simona (eds.), *Europe and the Financial Crisis*. London: Palgrave MacMillan, pp. 107-126.
- Biolcati-Rinaldi, Ferruccio; Podestà, Federico (2008). «Two Countries in One: the Working poor in Italy». In: Andreß, Hans-Jürgen; Lohmann, Henning (eds.), *The Working poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 203-226.
- Blundell, Richard; Crawford, Claire; Jin, June (2013). «What Can Wages and Employment Tell Us about the UK's Productivity Puzzle?» [online].

- IFS Working Papers*. Disponibile all'indirizzo <http://www.ifs.org.uk/wps/wp201311.pdf> (2014-10-24).
- Bosch, Gerhard (2011). «The German Labour Market after the Financial Crisis: Miracle or just a Good Policy Mix?» In: Vaughan-Whitehead, Daniel (ed.), *Work Inequalities in the Crisis: Evidence from Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 243-277.
- Brenke, Karl (2012). «Geringe Stundenlöhne, lange Arbeitszeiten». *DIW Wochenbericht*, 21, S. 3-12.
- Bush, Ray (2007). *Poverty and Neoliberalism: Persistence and Reproduction in the Global South*. London; Ann Arbor (MI): Pluto.
- Callinicos, Alex (2010). *Bonfire of Illusions: The Twin Crisis of the Liberal World*. Cambridge: Polity.
- Cambridge Econometrics (2011). *Study on the Competitiveness of European Industry in the Globalisation Era: Empirical Evidence on the Basis of Relative Labour Costs (ULC) at Sectorial Level*. Final Report. Cambridge.
- Carchedi, Guglielmo (2002). *For Another Europe: A Class Analysis of European Economic Integration*. London: Verso.
- Caritas Europa (2013). *The Impact of the European Crisis: A Study of the Impact of the Crisis and Austerity on People, with a Special Focus on Greece, Ireland, Italy, Portugal and Spain* [online]. Disponibile all'indirizzo <http://www.caritas-europa.org> (2014-03-28).
- Chossudovsky, Michel (2003). *The Globalization of Poverty and the New World Order*. Shanty Bay (Ont.): Global Outlook.
- Cooke, Graeme; Lawton, Kayte (2008). «Working Out of Poverty: A Study of the Low-Paid and the Working poor». London: Institute for Public Policy Research.
- Collotti, Enzo (1968). *Storia delle due Germanie 1945-1968*. Torino: Einaudi.
- Connolly, Laura S. (2008). «Is Work a Route out of Poverty: What Have New Labour's Welfare-to-Work Measures Meant for the Working poor in Britain?» In: Andreß, Hans-Jürgen; Lohmann, Henning (eds.), *The Working poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 227-249.
- Dahrendorf, Ralph [1959] (1971). *Classi e conflitto di classe nella società industriale*. Bari: Laterza.
- Danninger, Stephan; Joutz, Fred (2007). «What Explains Germany's Rebounding Export Market Share?». *IMF Working Paper*, 24.
- Eurofound (2010). *The Working poor in Europe*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- European Commission (2012). *European Competitiveness Report 2012: Reaping the Benefits of Globalization*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Felipe, Jesus; Kumar, Utsav (2011). «Unit Labor Costs in the Eurozone: The Competitiveness Debate Again». Levy Economics Institute of Bard College. *Working Paper*, 651.

- Ferreira, Francisco H.G.; Ravallion, Martin (2008). «Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence». *World Bank Policy Research Working Paper*, 4623.
- Foster, John Bellamy; McChesney, Robert W.; Jonna, R. Jamil (2011). «The Global Reserve Army of Labour and the New Imperialism». *Monthly Review*, 63 (6), pp. 1-31.
- Joseph Rowntree Foundation (2012). «In-work Poverty Outstrips Poverty in Workless Households» [online]. 26 November. Disponibile all'indirizzo <http://www.jrf.org.uk> (2014-03-28).
- Fraser, Neill; Gutiérrez, Rodolfo; Peña-Casas, Ramon (eds.) (2011). *Working Poverty in Europe: A Comparative Approach*. Basingstoke; New York: Palgrave MacMillan.
- Freeman, Richard (2007). «The Challenge of the Growing Globalization of Labor Markets to Economic and Social Policy». In: Paus, Eva (ed.), *Global Capitalism Unbound: Winners and Losers from Offshore Outsourcing*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 23-40.
- Gautié, Jérôme; Schmitt, John (ed.) (2010). *Low-Wage Work in the Wealthy World*. New York: Russell Sage Foundation.
- Gazier, Bernard (2008). «Why Contemporary Capitalism Needs the Working poor». *Prisme*, 14.
- Gießelmann, Michael; Lohmann, Henning (2008). «The Different Roles of Low-Wage Work in Germany: Regional, Demographical and Temporal Variances in the Poverty Risk of Low-Paid Workers». In: Andreß, Hans-Jürgen; Lohmann, Henning (eds.), *The Working poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 96-123.
- Gottfried, Glenn; Lawton, Keytie (2010). *In-work Poverty in the Recession*. Institute for Policy Research. Working paper.
- Grimshaw, Damian (2011). «Low-Wage Work during the Crisis: Policy Measures in the UK». International Labor Brief; Korea Labor Institute 9 (9), pp. 28-41.
- Hazans, Mihails (2011). *Informal Workers Across Europe: Evidence from 30 Countries*. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. *Discussion Paper*, 5871.
- Heidenreich, Martin; Wunder, Christoph (2008). «Patterns of Regional Inequality in the Enlarged Europe». *European Sociological Review*, 24 (1), pp. 19-36.
- Henry, James S. (2012). *The Price of Offshore Revisited: New Estimates for Missing Global Private Wealth, Income, Inequality, and Lost Taxes* [online]. Tax Justice Network. Disponibile all'indirizzo <http://www.taxjustice.net> (2014-03-28).
- Hermann, Christopher (2012). «Neoliberalism and the End of Shorter Work Hours» [online]. *Socialist Project*, 590. Disponibile all'indirizzo <http://www.socialistproject.ca> (2014-03-28).
- Husson, Michel (2008). *Un pur capitalisme*. Lausanne: Page deux.

- ILO (2008a). *Global Wage Report 2008/2009, Minimum Wages and Collective Bargaining: Towards Policy Coherence*. Geneva: ILO.
- ILO (2008b). *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*. Geneva: ILO.
- ILO (2011). *Key Indicators of the Labour Market (KILM) 2011*. Geneva: ILO.
- ILO (2012). *Global Employment Trends 2012: Preventing a Deeper Jobs Crisis*. Geneva: ILO.
- Istat (2011). «Le famiglie con stranieri: Indicatori di disagio economico» [online]. Disponibile all'indirizzo <http://www.istat.it> (2014-03-28).
- Keynes, John M. [1931] (1968). *Esortazioni e profezie*. Milano: il Saggiatore.
- Kinkel, Steffen (2012). «Trends in Production Location and Backshoring Activities: Changing Patterns in the Course of the Global Economic Crisis». *International Journal of Operations and Production Management*, 32, pp. 696-720.
- LABREF Database [online]. Disponibile all'indirizzo <http://www.ec.europa.eu> (2014-03-28).
- Lawton, Kaytie; Pennycook, Matthew (2013). *Beyond the Bottom Line: The challenges and opportunities of a living wage*. IPPR: Resolution Foundation.
- Low Pay Commission (2013). «National Minimum Wage: Low Pay Commission Report 2013» [online]. Disponibile all'indirizzo <http://www.lowpay.gov.uk> (2014-03-28).
- Lucifora, Claudio (1997). «Working poor? An Analysis of Low-Wage Employment in Italy». *Nota Di Lavoro*, 93-97. Milano: Fondazione ENI Enrico Mattei, pp. 1-29.
- Marshall, Theodor H. ([1950] 1956). *Cittadinanza e classe sociale*. Torino: UTET.
- Marx, Karl [1867-1890] (1994). *Il capitale: Critica dell'economia politica*. Roma: Editori Riuniti.
- Mason, Geoff; Lloyd, Caroline; Mayhew, Kenn (eds.) (2008). *Low-Wage Work in the United Kingdom*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mason, Geoff; Salverda, Wiemer (2010). «Low Pay, Working Conditions and Living Standards». In: Gautié, Jérôme; Schmitt, John (eds.), *Low-Wage Work in the Wealthy World*. New York: Russell Sage Foundation, pp. 35-90.
- Meulders, Danièle; O'Dorchai, Sile Padraigin (2010). «Revisiting Poverty Measures towards Individualisation». *DULBEA Working Papers*, 10-03.
- OECD (2010). *Main Economic Indicators: Database complete* [online]. Disponibile all'indirizzo <http://dx.doi.org/10.1787/data-00052-en> (2014-03-28).
- OECD (2013). «Crisis Squeezes Income and Puts Pressure on Inequality and Poverty» [online]. Disponibile all'indirizzo <http://www.oecd.org/social/inequality.htm> (2014-03-28).
- O'Higgins, Niall (2011). «Italy: Limited Policy Responses and Industrial

- Relations in Flux, Leading to Aggravated Inequalities». In: Vaughan-Whitehead, Daniel (ed.), *Work Inequalities in the Crisis: Evidence from Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 324-349.
- Peña-Casas, Ramòn; Latta, Mia (2004). *The Working poor in the European Union*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Perocco, Fabio (2012). *Trasformazioni globali e nuove diseguaglianze: Il caso italiano*. Milano: FrancoAngeli.
- Pradella, Lucia (2010). *L'attualità del Capitale: Accumulazione e impoverimento nel capitalismo globale*. Padova: Il Poligrafo.
- Rathenau, Walter [1919] (1971). *L'economia nuova*. Torino: Einaudi.
- Roberts, Michael (2013a). *Goodbye Monti, Hello the Three Bs* [online]. 28 February. Disponibile all'indirizzo <http://thenextrecession.wordpress.com> (2014-03-28).
- Roberts, Michael (2013b). *Profitability, the Euro Crisis and Icelandic Myths* [online]. 27 March. Disponibile all'indirizzo <http://thenextrecession.wordpress.com> (2014-03-28).
- Rostow, Walter W. [1960] (1990). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sablowsky, Thomas (2011). «Le capitalisme allemande, un vainqueur dans la crise?». *La Brèche*, 8, pp. 3-14.
- Samuelson, Paul A. (1973). *Economics*. New York: McGraw-Hill.
- Schulten, Thorsten (2013). *Wages and the Euro Crisis: Results from the CAWIE Project*. Paper presentato alla Conferenza europea dell'ILERA ad Amsterdam, giugno.
- Simonazzi, Annamaria; Ginzburg, Andrea; Nocella, Gianluigi (2013). «Economic Relations between Germany and southern Europe». *Cambridge Journal of Economics*, 37, pp. 653-675.
- Smith, Adrian; Rainnie, Al; Dunford, Mick; Hardy, Jane; Hudson, Ray; Sadler, David (2002). «Networks of Value, Commodities and Regions: Reworking Divisions of Labour in Macro-Regional Economies». *Progress in Human Geography*, 26 (1), pp. 41-63.
- Smith, Adrian; Stenning, Lison; Rochovska, Alena; Swiatek, Dariusz (2008). «The Emergence of a Working poor: Labour Markets, Neoliberalisation and Diverse Economies in Post-Socialist Cities». *Antipode*, pp. 283-311.
- Smith, John (2010). *Imperialism and the Globalisation of Production* [tesi di dottorato]. Sheffield: University of Sheffield.
- Smith, John (2012). «The GDP Illusion: Value Added versus Value Capture». *Monthly Review*, 64 (3), pp. 97-113.
- Toye, John (2005). «The Significance of Keynes for Development Economics». In: Kwame, Sundaram Jomo (ed.), *The Pioneers of Development Economics: Great Economists on Development*. New Delhi: Tulika Books, pp. 123-41.

- Vaughan-Whitehead, Daniel (ed.) (2011). *Work Inequalities in the Crisis: Evidence from Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wahl, Asbjørn (2011). *The Rise and Fall of the Welfare State*. London: Pluto.
- Whelan, Christopher T.; Maître, Bertrand (2012). «Understanding Material Deprivation in Europe: A Multilevel Analysis». *Gini Discussion Paper*, 27.

Povertà, diritti umani e cittadinanza

Presentazione e analisi dei risultati del progetto del Consiglio d'Europa *I diritti umani delle persone in situazione di povertà*

Alessandra Sciarba

Abstract Poverty is a political problem deriving from, and producing, inequalities, economic polarizations and social injustice. The Guide of the Council of Europe *Living in Dignity in the XXIst Century. Poverty and Inequalities in Societies of Human Rights: the paradox of democracies* offers a rigorous investigation of the way in which poverty inhibit the access to – and violates the conditions of universality, indivisibility and integrity in the content of – fundamental rights. The core of the work is the analysis of the relationship between contemporary poverty, impoverishment, inequalities and functioning of European democracies, as well as between poverty and the mods of production and redistribution of resources (with particular attention to the unacceptable amount of waste which marks these processes). The Guide finally develops some concrete and feasible proposals to reverse the current tendencies and their consequences, and redefines the traditional political and juridical notions of rights and citizenship through the adoption of innovative concepts such as the shared social responsibility for the well-being of all and the commons.

Sommario 1. Introduzione. – 2. La relazione contemporanea tra cittadinanza e povert  e le ragioni di uno studio europeo. – 3. Un approccio relazionale alla povert  contemporanea: un problema di diseguaglianze, polarizzazioni sociali ed inclusione differenziale. – 4. L'analisi delle tendenze in atto: diritti umani, democrazia e cittadinanza alla prova della povert  contemporanea. – 5. Una nuova strategia per combattere la povert , tutelare i diritti umani, sostanziare la democrazia e riscrivere i contenuti e i confini della cittadinanza. – 6. Appendice: «Rispondere insieme alla crisi».

1 Introduzione

*Tra il 2010 e il 2013 la Divisione Ricerca e Sviluppo della Coesione sociale del Consiglio d'Europa ha promosso e realizzato il progetto I diritti umani delle persone in condizione di povert .*¹

La necessit  di un approccio politico del tutto nuovo alla povert    stato il primo presupposto da cui ha mosso il progetto che ha potuto contare sulla collaborazione di decine di esperti provenienti da molti dei 47 Paesi dell'Europa della Cedu, attivi in ambito accademico-universitario, sindacale, dell'associazionismo, nonch  di persone che a vario titolo possono essere considerate testimoni diretti della povert  contemporanea. Gli sforzi congiunti di tutti i partecipanti hanno portato alla pubblicazione della

1 Per informazioni sulla Conferenza di restituzione dei risultati del Progetto: http://ec.europa.eu/citizenship/news-events/events/11122012povertyconference_en.htm

Guida *Vivere in dignità nel XXI secolo. Povertà e disuguaglianze nelle società dei diritti umani: il paradosso delle democrazie*² (cui da ora in poi faremo riferimento chiamandola semplicemente 'la Guida'), che chi scrive ha avuto l'onore e la responsabilità di comporre e curare armonizzando e integrando i testi dei vari esperti elaborati a partire dalle decine di riunioni che si sono susseguite nell'arco del progetto.³

Questa guida, che si offre come strumento accessibile per i decisori politici, gli operatori del sociale, i movimenti di lotta per la giustizia redistributiva e l'eguaglianza dei diritti, muove da una critica delle misure della povertà contemporanea allo scopo di sorpassare definitivamente ogni sua definizione in quanto problema individuale, cercandone invece le cause nelle ineguaglianze e nelle polarizzazioni economiche e sociali, e le conseguenze nel tradimento dell'orizzonte della giustizia sociale.

Il testo si spinge così ad analizzare la relazione contemporanea tra povertà, impoverimento, disuguaglianze, violazioni dei diritti umani e funzionamento delle democrazie europee, nonché il rapporto tra povertà e modalità di produzione e redistribuzione delle risorse (con particolare attenzione all'inaccettabile quantità di sprechi che segnano questi processi).

A conclusione di questa analisi critica la Guida sviluppa infine alcune proposte concrete e attuabili per invertire il processo di impoverimento e precarizzazione e le sue conseguenze.

I paragrafi che seguiranno cercheranno di rendere conto della complessità di questo lavoro, pur non potendone riportare in maniera approfondita tutte le parti, prestando particolare attenzione alla relazione esistente tra la cittadinanza, i diritti umani e la povertà.

2 Council of Europe, *Living in dignity in the XXIst century. poverty and inequalities in societies of human rights: the paradox of democracies*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2013. L'altra pubblicazione frutto dello stesso progetto è Council of Europe (2012), «Redefining and combating poverty: human rights, democracy and common goods in today's Europe», *Trends in Social Cohesion*, 25, Strasbourg, Council of Europe Publishing. I saggi in questa contenuti saranno citati ampiamente, poiché essi dialogano in maniera serrata con le riflessioni elaborate dalla Guida. I volumi della collana sono disponibili all'indirizzo http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/trends_en.aspx a partire dai sei mesi successivi alla loro pubblicazione.

3 Questo tipo di edizioni del Consiglio d'Europa non prevede che un singolo autore o curatore figuri come tale, se non nella nota inserita in apertura dei testi. Il lavoro da me effettuato, così come l'ideazione, lo sviluppo e la realizzazione dell'intero progetto, devono comunque moltissimo alle direttive e alla revisione costante di Gilda Farrell, Capo fino all'inizio del 2014 della Divisione Ricerca e Sviluppo della Coesione Sociale che ha lanciato il progetto. Allo stesso modo, questo tipo di edizioni del Consiglio d'Europa indica solo in una nota unica, in apertura, tutti nomi di chi ha contribuito a fornire materiale di riflessione, analisi e ricerche per la loro stesura, non segnalando quale autore ha partecipato più di altri a quale capitolo o paragrafo del testo. Pur condividendo il significato di tale scelta, che sottolinea il valore dell'elaborazione collettiva delle opere, nelle note seguenti preciserò, nondimeno, a chi sono dovute nello specifico, alcune sezioni particolari della Guida.

2 La relazione contemporanea tra cittadinanza e povertà e le ragioni di uno studio europeo

Quando si affronta il tema della cittadinanza, per come questo istituto è venuto definendosi nella cultura occidentale in quanto categoria politica e status giuridico soggettivo, ci si imbatte fin da subito nel portato di ambivalenza da cui esso appare segnato a differenti livelli.

La cittadinanza è al contempo un bene da distribuire e una condizione di distribuzione, un diritto in sé e un requisito di accesso ai diritti, un concetto insieme includente ed escludente, perché reso concreto attraverso un gesto di confinamento che mentre definisce i limiti interni di una comunità la separa dall'esterno e lascia fuori chi non ne fa parte (Rigo 2011; Scurba 2009, 2012). La cittadinanza, infine, è uno status giuridico, cui si accede in seguito all'ottemperamento di determinati requisiti formali, ma è anche una condizione sostanziale che, per divenire effettiva, deve essere tutelata e/o «agita» nella sua multidimensionalità (civile, politica, sociale).

Considerare il suo carattere strutturalmente ambivalente permette di comprendere come esistano differenti livelli di accesso alla, e di effettivo esercizio della cittadinanza. Tale assunto, che ci apprestiamo ad articolare, è alla base delle analisi che verranno condotte nelle pagine che seguiranno.

Se la cittadinanza, intesa come condizione cui si accede sulla base dell'appartenenza ad una determinata comunità nazionale,⁴ è ancora oggi «l'ultimo privilegio di status» della modernità (Ferrajoli 1994, p. 288), con un'esclusione esplicita, quindi, di tutti coloro che a vario titolo sono considerati «stranieri», anche all'interno del corpus dei cittadini riconosciuti formalmente come tali esistono però delle distinzioni sostanziali che possono produrre oggettive discriminazioni rispetto all'accesso ai diritti.

Nonostante la storica abolizione di alcuni criteri restrittivi di attribuzione della cittadinanza, come quelli connessi al censo o al genere, continuiamo infatti ad assistere a fenomeni di marginalizzazione politica e sociale di alcune categorie di soggetti.

Sulle persone che vivono condizioni di povertà, ad esempio, senza soluzione di continuità seppur con modalità che sono mutate nel tempo, sono state e continuano ad essere sperimentate e affinate tutte quelle pratiche di controllo e confinamento che studiosi come Foucault ([1972] 1998), e in tempi più recenti Wacquant (2006) o Davis (2006) hanno dettagliatamente analizzato. Tali pratiche hanno ancora oggi come conseguenza quella di

4 La sovrapposizione tra cittadinanza come status necessario per accedere ai diritti e appartenenza nazionale si consolida all'indomani della Rivoluzione francese. Come scrive Costa, «la stessa celeberrima *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, del 1789, ruota intorno ai due temi, che si vogliono complementari, della nazione e del soggetto di diritti». Cfr. Costa 2005, p. 51.

inibire l'esercizio effettivo dei diritti, anche di quelli sanciti come fondamentali, che sostanziano la cittadinanza.

Da questo punto di vista, esiste quindi un rapporto diretto tra la condizione di povertà e l'effettività dei diritti di cittadinanza, tanto da poter affermare che povertà e cittadinanza sono due condizioni che nelle realtà storiche occidentali si sono sempre dimostrate antitetiche.

Contrariamente all'approccio alla povertà sviluppato in tempi recenti da alcuni studi di fondamentale importanza come quelli di Thomas Pogge (2010), non ci riferiamo in questa sede a quelle forme estrema di povertà che conducono alla morte circa 18 milioni di persone all'anno nel mondo e che si manifestano soprattutto nei cosiddetti Paesi 'in via di sviluppo'. Prenderemo invece in considerazione la condizione di povertà, e le sue ripercussioni sull'accesso e l'effettivo esercizio delle prerogative della cittadinanza, rispetto alla realtà contemporanea del Vecchio continente, territorio politicamente ed economicamente variegato, ma meno polarizzato rispetto al contesto globale che vede ancora immensi scarti tra le condizioni di vita dei Paesi del Nord rispetto ai tanti Sud del pianeta.

La povertà in Europa, effettivamente, non è mai stata all'ordine del giorno nel dibattito politico-istituzionale tanto quanto sta avvenendo nel periodo di crisi economica e finanziaria che si è acuita a partire dal 2008. A differenza di quanto accadeva nelle epoche antecedenti alle Dichiarazioni e alle Costituzioni dei diritti fondamentali ad accesso egualitario e universale, la sua diffusione appare adesso tradire tutte quelle promesse di giustizia sociale che sembravano avere aperto nuovi orizzonti di progresso verso il benessere di tutti/e.

Altra caratteristica precipua della contemporaneità, inoltre, la crisi in atto, con i suoi aspetti sistemici, sta sviluppando nelle società della post-modernità forme di povertà difficili da misurare, perché quantitativamente e qualitativamente inedite.

A fianco della povertà classicamente intesa, occorre infatti oggi tenere in considerazione il processo di impoverimento, di allineamento verso il basso delle condizioni di vita, che affligge un enorme numero di cittadini europei. Se fino a qualche decennio fa essere poveri, ad esempio, significava soprattutto essere al di fuori del mercato del lavoro, l'esponentiale aumento di working poor ci parla di una trasformazione senza precedenti del legame tra accesso al lavoro e qualità della vita.

In questo contesto, si sta oggi sviluppando un malessere da deprivazione che si traduce – anche a causa dell'indebolimento dei grandi «gestori istituzionali del rancore sociale» (Revelli 2010, p. 41), come le strutture di mediazione politica, sindacale, religiosa – in una lotta tra poveri e nuovi impoveriti che mina sempre più alle basi la coesione sociale e la convivenza civile e contribuisce a celare le responsabilità dei decisori politici ed economici che sono all'origine della sofferenza diffusa.

Lungi dall'aver superato la storica contrapposizione tra classi sociali,

la lotta di classe, per dirla con Gallino (2012), si rinnova infatti «dopo la lotta di classe» tradizionalmente intesa, assumendo forme più sfuggenti e spesso meno consapevoli da parte di coloro che appartengono al polo più debole della contrapposizione.

A rendere inaccettabile la povertà e il generale impoverimento contemporanei è soprattutto il fatto che essi si inseriscano all'interno di un accrescimento esponenziale delle ineguaglianze – con un aumento delle ricchezze per pochi e dell'indigenza per moltissimi – e quindi in un quadro di iniqua redistribuzione di risorse giustificata attraverso la falsa pretesa della loro scarsità. Le precise scelte politiche ed economiche che hanno portato all'introduzione delle cosiddette misure di *austerità*, e al progressivo smantellamento del modello sociale europeo, minano a partire da questa finzione le basi valoriali su cui poggiano da decenni i sistemi della democrazia e dei diritti umani.

In questa prospettiva, mai come adesso, la povertà, nelle sue nuove manifestazioni diffuse, necessita quindi di essere ridefinita, combattendo ogni approccio non relazionale al fenomeno, che avrebbe come conseguenza reazioni e interventi tanto abusati quanto inefficaci di tipo criminalizzante (e quindi repressivo-sicuritario) o caritatevole (e quindi di attenuamento al ribasso degli effetti al di là di ogni visione sistemica realmente volta all'eradicazione della povertà stessa).

3 Un approccio relazionale alla povertà contemporanea: un problema di diseguaglianze, polarizzazioni sociali ed inclusione differenziale

3.1 I limiti delle misure convenzionali della povertà

La Guida si apre analizzando criticamente le misure della povertà convenzionalmente adottate in Europa.⁵ Tale analisi appare di fondamentale importanza per comprendere come le politiche di lotta alla povertà siano strettamente correlate alla maniera in cui il fenomeno viene definito e misurato.

Per questa ragione vengono illustrati innanzitutto i limiti delle misure di povertà che la considerano in termini di reddito, ovvero stabilendo una soglia limite, assoluta o relativa, al di sotto della quale si viene considerati 'poveri'. Queste misure non permettono infatti di cogliere il rapporto tra la crescita economica generale e l'ampiezza della povertà; non prendono in analisi l'erosione dei redditi delle classi medie; non considerano l'eventualità di una crescita concomitante delle povertà e delle ineguaglianze,

⁵ Un contributo fondamentale a questa parte della Guida è stato dato dalle ricerche e dalle analisi di Anne Iris Romens (Research Assistant della Divisione Ricerca e Sviluppo della Coesione sociale del Consiglio d'Europa).

o le differenze di ricchezza tra un Paese e l'altro, così come non valutano elementi non deducibili dal reddito quali l'eredità o i patrimoni, la mobilità economica e sociale o il 'reddito negativo', altrimenti detto l'indebitamento degli individui e delle famiglie.

Anche l'indicatore principale utilizzato nel quadro della Strategia 2020 dell'Unione Europea, quello che misura la privazione materiale in funzione del livello di accesso a nove beni e servizi considerati come un insieme di condizioni che garantiscono la sopravvivenza,⁶ presenta numerosi aspetti problematici: nonostante la maggiore attenzione prestata all'aspetto multidimensionale della povertà, infatti, questa misurazione presuppone un giudizio preliminare su quali siano le condizioni materiali capaci di assicurare una vita dignitosa, ignorando il ruolo della scelta soggettiva e riducendo la povertà a una sorta di incapacità di consumare determinati beni. Anche questo indicatore si rivela inoltre poco attento alle differenze dei modi di vita tra Paesi, perché alcuni beni possono essere considerati necessari in un luogo e meno in un altro. La definizione dei beni e dei servizi indispensabili per condurre una vita dignitosa non può che stabilirsi, infatti, in funzione delle possibilità che la società offre, tenendo quindi in considerazione le diseguaglianze nell'accesso.

Allo stesso modo, l'utilizzo di indicatori più complessi, come quello relativo all'occupazione, non appare appropriato per definire la povertà contemporanea. Come abbiamo già accennato, infatti, possedere un lavoro non significa oggi essere automaticamente protetti dal rischio della povertà: già nel 2009, l'8,4% dei lavoratori dell'UE regolarmente impiegati, si situavano infatti al di sotto della soglia di povertà misurata a partire dal 60% del reddito medio (Eurostat 2010, pp. 37 e ss.). In modo simile, indicatori come quello del possesso o meno di un alloggio nulla dicono della qualità e della stabilità dell'alloggio stesso, e una riflessione simile può essere condotta anche rispetto agli indicatori che misurano l'accesso all'educazione o alla salute. Persino quegli indicatori multipli che in maniera incrociata considerano la povertà anche in funzione del sesso, dell'età, o del tipo di attività svolta, non riescono a coprire tutte le dimensioni del fenomeno: il livello di partecipazione politica, per esempio, non viene quasi mai preso in considerazione, come del resto avviene anche nel caso delle misure che definiscono la «povertà soggettiva» solo in relazione al livello di soddisfazione o insoddisfazione rispetto al potere di acquisto e alla quota di consumi.

6 La Strategia Europa 2020 definisce la popolazione in situazione di grave privazione materiale come l'insieme di quelle persone che si trovano nell'impossibilità di: pagare un affitto o le bollette relative ai servizi di utilità pubblica; riscaldare adeguatamente la propria abitazione; affrontare delle spese impreviste; mangiare della carne, del pesce, o un equivalente proteico, almeno ogni due giorni; andare in vacanza fuori casa almeno per una settimana ogni anno; comprare una macchina; comprare una lavatrice; comprare una televisione a colori; pagare una connessione telefonica. Per maggiori dettagli sulla Strategia Europa 2020 cfr. http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm

Diversa attenzione merita invece l'approccio elaborato da Amartya Sen (2000), e poi declinato da Martha Nussbaum (2003, pp. 33-59), che permette di valutare la povertà in maniera più complessa, basandosi sull'analisi delle *capabilities*, ovvero delle possibilità a disposizione di un individuo al fine di raggiungere una condizione o di compiere un'azione.⁷ La povertà può essere in tal modo definita come l'impossibilità di compiere quelle scelte che sole possono sostanziare una vita condotta in dignità. Tale approccio, quindi, che cerca di definire ciò che le persone sono realmente capaci di fare e di essere, tende a rispettare le diversità umane riferendosi a indicatori che appaiono strettamente connessi all'esercizio delle libertà individuali. Da questo punto di vista viene quindi sottolineata la relazione biunivoca che lega la povertà e i diritti umani, considerando al contempo la povertà come causa ed effetto della loro violazione o del loro esercizio incompleto. Ciò permette anche di elaborare una visione della dignità umana che non sia semplicemente associata al rispetto minimale dei diritti necessari alla sopravvivenza e che vengono violati solo nei casi di povertà estrema. Per questa ragione la teoria di Sen si dimostra particolarmente adatta all'analisi della condizione dei Paesi ad economia avanzata come quelli europei.

Secondo la prospettiva sistemica e relazionale adottata dalla Guida, però, neppure il *capabilities approach* riesce adeguatamente ad evidenziare i rapporti di interdipendenza che sono storicamente, e oggi più che mai, alla base della povertà; cionondimeno, la teoria di Sen e di Nussbaum, al contrario delle altre, ha comunque il merito di non dimostrarsi antitetica a questo punto di vista, specie nelle evoluzioni delle opere più recenti (Sen 2010).

3.2 Un approccio alla povertà in termini di interdipendenze

Leggere la povertà contemporanea in termini relazionali significa, lo abbiamo accennato, considerare come alla crescita dell'impoverimento, all'aumento della precarizzazione e dell'allineamento verso il basso delle condizioni di vita di un numero crescente di cittadini europei, corrisponda un parallelo aumento delle ineguaglianze e della polarizzazione rispetto all'accesso alle risorse.⁸

A tale proposito, la Guida sottolinea come la fiducia smithiana nella funzionalità autoregolantesi e nell'intrinseca **moralità** del *modus operandi* del mercato si riveli oggi più che mai fallace e mal riposta, nonostante le retori-

7 Una persona in sciopero della fame e una che non ha i mezzi per nutrirsi sono entrambe private del cibo ma non dispongono evidentemente delle stesse *capabilities*.

8 Si vedano a proposito le tabelle riportate dalla Guida. Cfr. Council of Europe, *Living in dignity in the XXIst century. Poverty and inequalities in societies of human rights: the paradox of democracies*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013, pp. 16-20.

che che circondano la povertà continuano in qualche modo a presupporla.⁹ Se in epoca fordista l'approccio istituzionale alla povertà distingueva tra poveri meritevoli (inabili al lavoro per varie ragioni e quindi degni di soccorso) incapaci loro malgrado di approfittare delle possibilità offerte dal mercato, e poveri non meritevoli perché volontariamente orientati ad una vita parassitaria, «l'arte di ignorare i poveri» (Galbraith 2011), o di non guardare mai alla loro condizione all'interno di un'analisi sistemica volta a combattere l'ingiustizia sociale, continua ancora a restare alla base della mancata attuazione di ogni seria politica redistributiva.

Queste tendenze, delle quali già Smith ([1776] 2008) non aveva avuto reticenze a esternare gli elevatissimi costi sociali e umani, appaiono oggi essersi evolute fino al punto da avere assimilato la diffusione della povertà, dell'impovertimento e della precarietà contemporanei come una prospettiva ampiamente normalizzata nelle previsioni socio-economiche.

I decisori politici sembrano infatti avere rinunciato ad elaborare prospettive a lungo termine che mettano in cima alle priorità la coesione e la solidarietà sociali, rivelandosi in questo senso incapaci di immaginare una società del futuro che vada nel senso di una reale costruzione sociale europea.

Tale diluzione di prospettive, spiega la Guida, è segnata da una deregolamentazione che concerne tutti gli ambiti politici, sociali e del lavoro, e che lascia enorme potere a entità non elette come il mercato e la finanza, svuotando di senso i processi democratici; nonché da una spinta crescente verso un modello di consumo non sostenibile fondato, paradossalmente, su un enorme spreco di risorse a partire da un concetto di **crescita** che ha un carattere solo quantitativo (la produzione per la produzione legittimata da un sistema articolato di induzione dei bisogni). In un simile quadro, alla virtualizzazione finanziaria dell'economia corrisponde in maniera invece molto concreta «il doppio effetto perverso di accrescere allo stesso tempo la ricchezza privata e la povertà pubblica» (Gallino 2012, p. 50). Nel frattempo, il debito pubblico degli Stati viene utilizzato come una spada di Damocle per giustificare il taglio delle spese sociali e l'aumento corrispondente delle tasse, mentre il debito privato, maturato inevitabilmente per rispondere a questo sistema di cose, sembra essere assunto a caratteristica strutturante la nuova condizione esistenziale della maggior parte dei cittadini europei. Ad oggi è diventato quasi impossibile vivere dignitosamente senza indebitarsi per pagare gli studi dei propri figli, una casa in cui abitare, una macchina, o addirittura per coprire le spese mediche ove necessario. In tal senso, è possibile parlare di un passaggio in epoca

9 Un contributo fondamentale a questa parte della Guida è stato dato dalle ricerche e dalle analisi di Emilio Santoro (Università di Firenze), Maria Jeliaskova (*European Antipoverty Network*, Bulgaria), Alessandra Sciarba (Università di Palermo ed ex Project Manager e Consulente per la Divisione Ricerca e Sviluppo della Coesione sociale del Consiglio d'Europa).

contemporanea da un sistema di *welfare* ad uno di «*debtfare*»,¹⁰ dinamica questa che porta inevitabilmente al rafforzamento delle ineguaglianze sociali ed economiche.

La Guida dimostra e argomenta come tali processi siano il frutto evitabile di scelte politiche maturate all'interno di un ampio ventaglio di possibilità, e che hanno in questo senso portato ad un'evoluzione che non ha nulla di **naturale** o di obbligato.

La povertà, per come oggi si manifesta, è una problematica che riguarda la società nel suo intero e che va letta al di là di ogni tradizionale categorizzazione dei **poveri**. È necessaria invece l'elaborazione di una visione complessa che metta in evidenza la relazione causale che lega la creazione dei gruppi impoveriti, le caratteristiche di quelli non impoveriti e il comportamento delle istituzioni pubbliche

A partire da questa prospettiva anche l'esclusione sociale, strettamente connessa alla povertà, va analizzata in termini complessi guardando innanzitutto alla difficoltà di un numero crescente di cittadini/e di accedere a quella dimensione plurale dell'inclusione che Hannah Arendt ([1958] 1994) ha definito in quanto ambito indispensabile per l'espressione piena dell'azione umana. Tale esclusione, nell'ottica relazionale che abbiamo assunto, dipende soprattutto dall'azione o dall'inazione di altri soggetti o delle istituzioni. L'esclusione sociale, inoltre, ha come la cittadinanza diversi livelli che la sostanziano e che portano a parlare di inclusione differenziale piuttosto che di esclusione assoluta: si pensi ad esempio ai lavoratori autoc-toni poveri o ai lavoratori migranti senza documenti, categorie entrambe perfettamente inserite nel mercato produttivo, ma escluse dall'accesso a condizioni di vita dignitose e, in modo differenziato, a determinate prerogative della cittadinanza.¹¹

10 Nella Guida, l'analisi delle cause e delle conseguenze del debito e la definizione del passaggio dal *welfare* al *debtfare* sono frutto del contributo di Michael Hardt (Duke University, Durham, NC, USA).

11 Da questa prospettiva, alcuni studi hanno parlato di una «cittadinanza a geometria variabile», proprio per sottolineare come le dinamiche che sottendono all'accesso a questo status e all'esercizio delle sue prerogative siano complesse e non analizzabili semplicemente in termini di esclusione o inclusione assolute. Cfr., ad es., Zagato 2011.

4 L'analisi delle tendenze in atto: diritti umani, democrazia e cittadinanza alla prova della povertà contemporanea

4.1 Povertà e diritti umani

Tema centrale della Guida è, lo abbiamo detto, la profonda interrelazione che esiste tra povertà e accesso ai diritti fondamentali che sostanziano la cittadinanza.¹²

Una volta considerata la povertà come causa e conseguenza delle violazioni dei diritti e della dignità umana, intesa quest'ultima, sulla scia di Sen, in quanto possibilità effettiva di compiere delle scelte soggettive che permettono di condurre una vita dignitosa, non è più in alcun modo possibile incorrere nel rischio di formulare dei «poveri diritti per delle povere persone» (Imbert 1998). Per difendersene ulteriormente, però, e non ricadere in un nuovo discorso ossimorico e categorizzante, bisogna sancire preliminarmente un altro presupposto: se la povertà è definita infatti come una violazione dei diritti umani, non è possibile che le persone che la subiscono possano vivere in dignità e vedere i propri diritti rispettati senza presupporre una fuoriuscita almeno parziale dalla povertà stessa. Di conseguenza, essa non deve mai essere considerata una condizione immutabile su cui agire con interventi mirati semplicemente a renderla sopportabile, che garantiscono l'esercizio di diritti inevitabilmente parziali e degradati.

Per questa ragione occorre anche, come nella Guida si è scelto di fare, definire preliminarmente alcune caratteristiche che i diritti fondamentali devono rispecchiare per dimostrarsi realmente effettivi.

L'indivisibilità, innanzitutto : la loro strutturale interdipendenza si oppone alla possibilità di una loro applicazione separata. In questo senso, i diritti sociali non sono dissociabili da quelli civili o politici, perché la violazione di una di queste categorie di diritti comporta inevitabilmente la violazione delle altre.¹³

La Guida propone in merito alcuni esempi particolarmente chiarificatori.

Il primo guarda al legame che intercorre tra la povertà materiale – causa e conseguenza della violazione dei diritti sociali – e il diritto alla libertà. Nell'art. 5 della Cedu è infatti accettato il principio della privazione della

12 Un contributo fondamentale a questa parte della Guida è stata fornita dalle ricerche e dalle analisi di Diane Roman (Università François-Rabelais, Tours e Università Paris Ouest, Nanterre) Emilio Santoro, Alessandra Sciarba e Anne-Louise Haagh (Basic Income Earth Network e Università di York).

13 Questa visione dei diritti umani è sostenuta da molti autorevoli filosofi, come ad esempio Jürgen Habermas quando scrive che «i diritti fondamentali possono mantenere la promessa morale di tenere politicamente conto della dignità umana di ciascuno soltanto allorché cooperano uniformemente in tutte le loro categorie». Cfr. Habermas 2012, p. 10.

libertà «se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo» (Cedu, art. 5, par. e), così come, a livello dell'UE, sono previste restrizioni alla libertà di circolazione di persone il cui reddito è considerato troppo debole.¹⁴ Il secondo esempio riportato dalla Guida rivela come la povertà comprometta anche il diritto all'unità familiare, visto che la precarietà economica è giudicata ancora oggi una ragione valida per giustificare le misure di allontanamento dei minori dalle loro famiglie, o che i cittadini immigrati vedono subordinata la possibilità di ricongiungere i loro familiari all'ottemperamento di requisiti materiali come quelli di un alloggio adeguato e di un reddito minimo (Bartoli 2012; Scurba 2013). Il terzo esempio si concentra infine sull'esercizio attivo della cittadinanza politica e sociale, per come esso è inibito da particolari condizioni di povertà: pensiamo al diritto di voto, riconosciuto ad ogni cittadino ma subordinato nella pratica al possesso di una residenza che renda possibile l'iscrizione sulle liste elettorali. Migliaia di persone senza domicilio fisso si trovano così private, all'atto concreto, dei loro diritti politici.

Altra caratteristica irrinunciabile dei diritti umani è la loro universalità, intesa come la garanzia di un accesso non selettivo ai diritti stessi. A questo proposito la Guida si interessa criticamente alla condizionalità nell'accesso agli aiuti e ai servizi pubblici, caratteristica contemporanea di un modello selettivo di welfare europeo che tende a rafforzare il paternalismo e la stigmatizzazione delle persone in condizione di povertà, basandosi sulla verifica dei mezzi o sul presupposto dell'adempimento di alcuni criteri di **attivazione** (come la dimostrazione di cercare un'occupazione).

Tale approccio appare connesso a una precisa forma di discriminazione delle persone in condizione di povertà, in Italia non ancora adeguatamente studiata, definita in Paesi come la Francia o la Gran Bretagna con il concetto di *povertyism*.¹⁵

L'universalità dei diritti umani appare a maggior ragione tradita quando si guarda ancora una volta alle condizioni dei migranti in Europa (Benhabib 2004). Il loro diritto a un lavoro dignitoso viene ad esempio sistematicamente violato da un insieme di politiche migratorie che in tutti i Paesi europei tendono a renderli manodopera flessibile e a diritti ridotti (Basso 2011) impiegata a volte in forme di sfruttamento che si avvicinano a veri e propri modelli neoschiavistici (Santoro 2010), come nel caso delle campagne del Sud Italia, esempio frequentemente riportato nelle pagine della Guida.

14 Direttiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa ai diritti dei cittadini dell'Unione e dei membri delle loro famiglie di circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, in GUUE L 229 del 29 giugno 2004.

15 Cfr. per esempio Killeen D. (2008), *Is poverty in the UK a denial of people's human rights?*, Joseph Rowntree Foundation, <http://www.jrf.org.uk/publications/poverty-uk-denial-peoples-human-rights>

Anche rispetto ad altri diritti fondamentali, come quello alla salute, questo lavoro del Consiglio d'Europa offre inoltre dati molto concreti riguardanti la difficoltà di accesso dei migranti persino ai servizi sanitari di base.¹⁶

Non è raro, quindi, che le discriminazioni nell'accesso ai diritti umani fondamentali, anche al di là del possesso o meno della cittadinanza formale delle persone che le subiscono, siano di matrice istituzionale. La situazione del popolo rom, i cui membri sono spesso cittadini del Paese in cui vivono, merita evidentemente particolare attenzione. Questa popolazione, che ha subito una delle più crudeli e continuative persecuzioni della storia mondiale (e certamente la meno riconosciuta e commemorata), appare infatti ancora oggi prigioniera, nei vecchi come nei nuovi Stati membri dell'UE e in tutti Paesi membri del CoE, di implacabili stereotipi che servono a giustificare gravissime segregazioni spaziali e sociali formalizzate il più delle volte in decreti e iniziative istituzionali. Basti pensare al grande **malinteso** per il quale si ritiene comunemente che tutto il popolo rom abbia una sorta di **vocazione** culturale al nomadismo (fermo restando che, laddove per alcune comunità esso rappresenti un valore culturale, il diritto al nomadismo deve essere tutelato¹⁷). Sulla base di un simile pregiudizio migliaia di persone vengono in tutti i Paesi europei confinate in campi-ghetto dove le condizioni di vita sono sempre estremamente critiche, e allontanate così, anche geograficamente, dal resto della società. Si pensi ancora alle operazioni di identificazione etnica avviate in Italia nei primi anni 2000; alle espulsioni di massa condotte nel 2010 dal governo francese, o alle discriminazioni quotidiane, di stampo economico e sociale, che segnano l'esistenza del popolo rom negli Stati dell'ex blocco comunista come la Bulgaria.¹⁸

Nei loro confronti, l'Europa della coesione sociale – che ha stanziato per il periodo 2007-2013 17,5 miliardi di euro destinati all'integrazione dei rom in 12 Paesi UE¹⁹ – appare quindi subordinata a quella della sicurezza e dei controlli polizieschi applicati su base etnica.

Più in generale, assistiamo ad oggi alla creazione di una scala sequenziale della povertà che è causa e condizione della violazione dei diritti fondamentali: al gradino più basso stanno i lavoratori immigrati senza permesso di soggiorno, o le minoranze etniche e nazionali soggette a forti pregiudizi razziali, seguono 'vagabondi' e senza fissa dimora che sono cittadini europei, e poi disoccupati, lavoratori poveri, giovani precari, ecc.

16 Council of Europe, *Living in dignity in the 21st century [...]*, Op. cit., pp. 83-85 e 152-153. Un contributo fondamentale a questa parte della Guida è stata fornita dalle ricerche e dalle analisi di Coleen Auxemary, stagista e consulente temporanea per la Divisione Ricerca e Sviluppo della Coesione sociale del Consiglio d'Europa.

17 Cfr., ad es., Corte EDU, *Jane Smith c. Regno Unito*, sentenza del 18 gennaio 2001.

18 Nel corso del Progetto, la condizione del popolo Rom è stata analizzata soprattutto sulla base del contributo di Ilona Tomova (Institute for Population and Human Research, Bulgaria)

19 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/383#>.

Terza caratteristica dei diritti umani costantemente minacciata dalla condizione di povertà è quella relativa all'integrità del loro contenuto, ovvero alla pienezza con cui questi diritti si concretizzano nella loro applicazione. Un semplice esempio permette di chiarire questo concetto: se, come illustra la Guida, per qualcuno il diritto al nutrimento si traduce nel fatto di avere accesso quotidiano a prodotti sani e biologici, per altre persone il medesimo diritto si ritiene esercitato nel momento in cui esse non sono più costrette a rovistare tra i rifiuti in cerca di cibo. Lo stesso ragionamento può essere facilmente declinato in relazione al diritto al lavoro, alla salute, all'istruzione, ecc.

I diritti sono formalmente gli stessi, ma vengono declinati in maniera da costruire ineguaglianze tali da non potere essere ignorate quando si tratta di ragionare sulla povertà contemporanea e sull'effettivo esercizio delle prerogative della cittadinanza. Se un'eguaglianza totale di condizioni è impossibile da imporre, e la sua realizzazione metterebbe a rischio altri valori fondamentali come quello della libertà individuale, gli scarti eccessivi nel contenuto dei diritti ne minano l'integrità svuotandoli di senso e mettendo a costante rischio la coesione sociale.

Le persone che hanno a disposizione maggiori risorse hanno accesso a servizi e istituzioni differenti rispetto alle altre, cosa che riduce drasticamente gli spazi possibili di incontro e negoziazione, e che comporta una diversificazione delle aspirazioni che per la maggior parte dei cittadini vengono ribassate su standard minimi (Nussbaum 2000).

A partire da questa definizione del rapporto tra povertà e diritti umani, intesi come efficaci solo se considerati e attuati nella loro indivisibilità, universalità e, per quanto è possibile, nella loro integrità di contenuto, la Guida analizza quindi le potenzialità e i limiti della Convenzione europea dei Diritti Umani e della Carta Sociale europea, in relazione alle parti in cui questi documenti si riferiscono più o meno esplicitamente al tema della povertà.²⁰

La Convenzione, occupandosi prettamente di diritti civili e politici, si riferisce alla povertà solo indirettamente. Essa utilizza inoltre un approccio basato sui diritti individuali che, come diremo in seguito, può rivelarsi spesso inefficace, o addirittura controproducente, in materia di lotta alla povertà. In ogni caso, al di là di questi limiti strutturali, basta prendere in considerazione alcuni dei diritti che la Convenzione enuncia, come ad esempio il diritto di voto (cui abbiamo già accennato) o la libertà di espressione (di cui parleremo a breve), per rendersi conto di quanto essi siano spesso ad accesso ridotto per le persone che vivono una condizione di povertà.

La Carta Sociale europea, al contrario, ha introdotto nel 1996 due articoli riguardanti in maniera specifica « il diritto alla protezione contro la pover-

20 L'analisi della Cedu e della Carta Sociale europea in relazione al tema della povertà è stata elaborata nella Guida soprattutto a partire dal contributo di Johannes Gerds, ex stagista al Consiglio d'Europa e attualmente Giudice alla Corte di Karlsruhe.

tà e l'esclusione sociale» (art. 30) e «il diritto ad un alloggio adeguato» (art.31), nonché lo strumento dei reclami collettivi che vengono direttamente valutati dal Comitato europeo dei diritti sociali.

Tanto i reclami collettivi in relazione alla Carta che i ricorsi individuali basati sulla Convenzione, però, presentano numerosi problemi pratici rispetto al loro accesso, specie per le persone con poche risorse a disposizione, e rispetto ai tempi delle decisioni che spesso arrivano troppo tardi per agire efficacemente sulle situazioni che dovrebbero correggere.

Dall'analisi della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte Edu) e delle risposte del Comitato dei Diritti Sociali²¹ risulta inoltre evidente come il ricorso a queste procedure garantisca solo raramente una protezione adeguata contro la povertà e le violazioni dei diritti ad essa connesse, e non rappresenti ancora una spinta sufficiente per gli Stati europei nel senso di una modifica sostanziale delle loro politiche in materia.

Nel caso della Carta Sociale c'è poi da sottolineare il grave limite della formale esclusione dalla sua protezione tutte le persone, apatridi compresi, che, pur abitando nel territorio degli Stati aderenti al CoE, non ne posseggano la nazionalità.²²

Più in generale, afferma la Guida, anche quando i diritti fondamentali sono protetti per legge e l'accesso alla giustizia sembra garantito, succede che le procedure giudiziarie facciano fatica a garantirne l'applicazione concreta. Come aveva ben compreso Arendt ([1951] 2004, p. 410) se non è garantito un universale «diritto ad avere diritti», nessuna dichiarazione,

21 Per la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU) la Guida prende in considerazione, nell'ordine in cui appaiono nel testo, le seguenti sentenze. Corte EDU: *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, 21 gennaio 2011; *Esercito della salute di Mosca c. Federazione della Russia*, 5 ottobre 2006; *Molka c. Polonia*, 11 aprile 2006; *Sørensen and Rasmussen c. Danimarca*, gennaio 2006; *Wilson, National Union of Journalists et al. c. Regno Unito*, 3 luglio 2002; *Gustafsson c. Svezia*, 28 marzo 1996; *Syndicat national de la police belge c. Belgio*, 27 ottobre 1975; *Sejdić et Finci c. Bosnia Erzegovina*, 22 dicembre 2009. Per quanto riguarda il Comitato europeo dei diritti sociali la Guida analizza invece, ancora nell'ordine in cui appaiono nel testo: *Conclusioni 2009*, Irlanda; *Conclusioni 2009*, Francia; *Mouvement international ATD Quart Monde c. Francia*, decisione nel merito del 5 dicembre 2007; *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Portogallo*, decisione sulla ricevibilità del 17 settembre 2010; *Conclusioni 2009*, Belgio; *Conclusioni 2009*, Italia; *Conclusioni 2009*, Slovenia; *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, decisione nel merito del 5 dicembre 2007; *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Francia*, decisione nel merito del 19 ottobre 2009; *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italia; Autisme Europe c. Francia*, decisione nel merito del 4 novembre 2003; *Conclusioni 2003*, Italia; *Conclusions 2003*, Francia; *Centre européen des droits des Roms c. Bulgaria*, decisione nel merito del 18 ottobre 2006; *Centre européen des droits des Roms c. Grecia* decisione nel merito dell'8 dicembre 2004; CEDS, *Mouvement international ATD Quart Monde c. Francia*, decisione nel merito del 4 febbraio 2008; CEDS, *Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Francia*, decisione nel merito del 5 dicembre 2007; *Conclusioni 2003*, Svezia; CEDS, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, decisione nel merito del 5 dicembre 2007.

22 Cfr. anche l'art. 13, par. 4 e l'art. 19, parr. 4,5,7,8.

Carta, Convenzione o Legge potrà risultare efficace per proteggere le persone più deboli (cfr. anche Butler 2004).

L'approccio alla povertà dalla prospettiva dei diritti umani presenta quindi alcuni notevoli potenzialità insieme ad alcune problematicità non irrilevanti.

Definire la povertà come causa e conseguenza della violazione dei diritti umani dovrebbe richiamare dei precisi obblighi di azione da parte delle istituzioni, permettendo di superare ogni retorica che consideri le persone che vivono questa condizione come responsabili di essa. Il rispetto dell'indivisibilità dei diritti umani comporta la presa in conto della povertà in tutte le sue caratteristiche multidimensionali; la loro universalità impone la diminuzione delle ineguaglianze e l'abbattimento delle discriminazioni rispetto al loro accesso; la loro integrità di contenuto implica l'appianamento dello scarto nelle condizioni di vita e delle polarizzazioni più estreme in seno alla società. Quella dei diritti umani, infine, in quanto lista aperta, in perpetua evoluzione, potrebbe e dovrebbe essere aggiornata a seconda dei mutamenti sociali, economici e politici delle varie epoche e, soprattutto, delle nuove istanze e rivendicazioni di giustizia sociale promosse dalle persone.

Di fronte alla diffusione delle povertà vecchie e nuove, quindi, le entità statali dovrebbero sentirsi maggiormente richiamate al rispetto (attraverso l'obbligo di astensione), alla protezione (contro le violazioni perpetrate da terzi) e alla realizzazione dei diritti (attraverso un obbligo di intervento che si traduce necessariamente nella formulazione di politiche di ordine economico e sociale).

Di contro, però, gli Stati sembrano ottemperare sempre meno a queste responsabilità, anche a causa dei nuovi limiti posti alla loro reale capacità d'azione dal consolidarsi di un'economica mondiale globalizzata. Negli ultimi anni, infatti, molti governi hanno giustificato le loro scelte economiche e sociali sulla base dei nuovi dictat imposti dalla crisi economica e finanziaria globale (Sepulveda Carmona, 2011).

La tradizione liberale all'interno della quale è maturata la stessa teoria dei diritti umani, inoltre, che li vede come diritti esclusivamente individuali e innanzitutto come **libertà negative** (Bobbio 1990), rischia ancora oggi di rinforzare l'idea che le violazioni dei diritti, come quelle connesse alla condizione di povertà, siano una questione personale piuttosto che un problema che concerne la società nel suo insieme, e che le istituzioni abbiano soprattutto obblighi di astensione, e non anche di intervento diretto.

I diritti, infine, anche se dichiarati inviolabili e inalienabili, per diventare effettivi hanno costante bisogno di legittimazione democratica. Ciò è tanto più evidente in un periodo di crisi come quello che stiamo attraversando, nel quale si fa sempre più strada una loro percezione come 'gioco a somma zero', in cui l'attribuzione di determinate prerogative ad alcune persone viene spesso descritta e ancora più spesso percepita come automaticamente implicante la diminuzione delle stesse garanzie per altre.

Ciò avviene specialmente rispetto ai diritti sociali, la cui applicazione concreta viene costantemente subordinata alla presunta scarsità di risorse necessarie per attivarla. In questo contesto, i diritti sociali sono spesso i primi ad essere ritenuti **sacrificabili**, e non vengono adeguatamente interpretati e quindi difesi, invece, come condizione necessaria all'esercizio di altri diritti.

Se tale approccio era stato scalfito storicamente nel periodo delle grandi lotte operaie e dalle conquiste da esse ottenute, ad oggi, anche quelle che sembravano acquisizioni giuridiche, politiche e sociali ormai date, appaiono sempre più **reversibili**. Basti pensare per esempio alle condizioni del lavoro salariato, reso sempre più precario e deregolamentato.²³

Questi processi regressivi colpiscono il principio stesso posto alla base dei diritti umani, ovvero la volontà di sottrarre questi capisaldi di civiltà alle evoluzioni politiche, alle congiunture economiche e alla libera concorrenza, e persino alle procedure democratiche per come esse possono di volta in volta concretizzarsi.

4.2 Potenzialità e limiti dei processi democratici nell'Europa contemporanea

Dopo il rapporto tra povertà e diritti umani, la Guida passa ad analizzare la relazione esistente tra povertà e democrazia, chiedendosi innanzitutto se una società eccessivamente marcata dalle ineguaglianze e dalle polarizzazioni sociali ed economiche possa veramente dirsi democratica.²⁴ Il rapporto tra povertà, precarietà e assenza di potere si sostanzia infatti nella formazione di un circolo vizioso: più forti sono le ineguaglianze, più è debole la partecipazione democratica; più è debole la partecipazione democratica e più aumentano le ineguaglianze.

La povertà, l'impoverimento, la precarietà generalizzati sembrano quindi da un lato tradire le promesse egalarie implicite nello stesso concetto di democrazia mentre, dall'altro, rappresentano una minaccia per il funzionamento e l'avvenire dei regimi democratici.

L'idea rousseauiana di democrazia come libertà di obbedire a leggi che si è contribuito ad elaborare appare infatti sempre più stritolata tra una visione ristretta di partecipazione intesa in mero senso elettorale, e la nascita di forme di ripudio dei processi democratici che rinnovano chiusure identitarie nutrite da un'inedita fenomenologia del rancore (Revelli 2010,

²³ Sulle conseguenze della flessibilità sulle condizioni di lavoro e sul reddito e il diritto alla sicurezza sociale, ma anche su alcune condizioni emotive ed esistenziali come l'amor proprio o la fiducia in se stessi e la capacità di sviluppare progetti, cfr. Klammer 2006, pp. 111-114.

²⁴ Un contributo fondamentale a questa parte della Guida è stata fornita dalle ricerche e dalle analisi di Laurent Bonelli (Università di Paris-Ouest-Nanterre), Emilio Santoro, Maria Jeliaskova.

p. 23) in un quadro di generale innalzamento, in tutta Europa, del nazionalismo, del razzismo, della stigmatizzazione e dell'intolleranza.

I processi democratici, del resto, appaiono oggi più che mai indeboliti dall'assenza di chiarezza rispetto alle modalità, al contenuto e ai luoghi in cui un'effettiva partecipazione dovrebbe declinarsi, soprattutto quando si guarda al reale potere democratico delle persone che hanno meno accesso alle risorse in termini materiali, ma anche culturali, di conoscenza, comunicazione, ecc. La partecipazione democratica della maggior parte della popolazione incontra, per queste ragioni, degli ostacoli sostanziali e rischia di diventare **illusoria**, una pura prassi formale – con tendenze manipolatrici da parte di chi ne costruisce le regole – che tocca solo argomenti di secondaria importanza, basandosi su rituali che tralasciano i contenuti politici, economici e sociali fondamentali. Non a caso, la maggioranza delle persone che vivono condizioni di precarietà e impoverimento sembra allontanarsi sempre più dallo spazio politico e democratico, mentre la sfiducia nella capacità della politica di incidere positivamente sulle proprie condizioni di vita si inserisce in un contesto generale di crisi della rappresentanza dei partiti politici tradizionali all'epoca della globalizzazione.

La Guida sottolinea in questo senso le difficoltà nell'identificazione di spazi di partecipazione che siano realmente politici e non si riducano a fornire la possibilità di una mera presenza negli ambiti degli eventi culturali o del consumo, interrogandosi su quali siano i luoghi in cui realmente si formano le decisioni riguardanti la ripartizione delle risorse necessarie a garantire il benessere; rileva il rischio che la mancanza di coordinamento tra i diversi livelli di partecipazione (locale, regionale, nazionale, europea), traduca la partecipazione stessa in una semplice consultazione priva di conseguenze significative (quando si parla di reddito minimo o di modalità di imposizione fiscale, ad esempio, è chiaro che il livello locale non può essere autosufficiente); ribadisce la necessità di garantire metodi di partecipazione più chiari e trasparenti, che presuppongano anche un adeguato accesso preliminare dei cittadini e delle cittadine a quelle capacità, informazioni, conoscenze e competenze indispensabili alla partecipazione stessa.

A partire da questi presupposti vengono a questo punto passati in rassegna i canali di partecipazione democratica più o meno diretta, per come sono convenzionalmente definiti e regolamentati, valutandone le potenzialità e i limiti rispetto alla loro universalità nell'accesso e alla reale incisività in relazione alla possibilità di prendere delle decisioni e orientare i processi.²⁵ Ma è alle forme **non convenzionali** di partecipazione che nel testo è dedicato lo spazio maggiore, a partire dalla loro percezione in quanto prove di 'buona salute' delle democrazie contemporanee: si tratta degli scioperi

25 Un contributo fondamentale a questa parte della Guida è stato dato da Dirk Berg-Schlösser (Università di Marburg).

non sindacalizzati, dei boicottaggi, delle manifestazioni e delle rivolte che tendono storicamente a diventare più significativi in periodi di crisi economica, assumendo frequentemente anche forme molto radicali, e suscitando di conseguenza reazioni istituzionali ancora più radicali. Queste forme di presa di parola si sviluppano oggi nel seno dell'indebolimento delle grandi istituzioni di mediazione come i sindacati e, lo abbiamo detto, i partiti politici tradizionali. Di esse, troppo spesso, si rischia di non cogliere ragioni e valore politico, declassandole semplicisticamente a mere manifestazioni di 'illegalità' al pari dei crimini comuni. Il loro apparire, invece, dovrebbe spingere a porsi ben più profondi interrogativi, specie quando origina da persone in qualche modo vittime più di altre di processi di «silenziazione».²⁶ Si pensi nuovamente al caso dei migranti che subiscono ad oggi l'esclusione, in quasi in tutti i Paesi europei, dai diritti politici di cui almeno formalmente godono coloro i quali vengono riconosciuti come cittadini: il principio democratico che vorrebbe le persone coinvolte nelle scelte delle regole che influenzano la propria vita è per loro del tutto disatteso. Per questa ragione tanti di loro, anche e soprattutto quelli privi di documenti regolari e quindi più invisibili degli altri socialmente e politicamente, si trovano spesso a compiere degli «atti di cittadinanza» (Isin 2009) che rendono visibile un nuovo **noi** plurale che si manifesta in maniera imprevedibile negli spazi pubblici il cui accesso che si vorrebbe strettamente controllato e regolamentato. A titolo esemplificativo la Guida parla di quanto è accaduto a Rosarno, nel 2009, anno in cui i braccianti agricoli africani, costretti a subire sfruttamento e violenze nell'invisibilità e nel silenzio, hanno occupato, manifestando, lo stesso spazio delle persone **esistenti** (Sossi 2012), eccedendo i limiti imposti dalle cosiddette «democrazie murate» (Brown 2009).

L'esempio di questi lavoratori, relegati fino al giorno prima al solo spazio produttivo dei campi o dei dormitori improvvisati e indecenti al margine di questi, e improvvisamente **apparsi**, prima nelle strade della città che li sfruttava, e poi nello spazio mediatico di tutte le televisioni d'Italia (Sciurba 2011) ha reso palese il ruolo che la divisione spaziale assume nella relazione complessa tra povertà e democrazia. Ricalcando le tensioni e i rapporti di forza esistenti in seno alla società, essa è infatti spesso orientata a un approccio difensivo e securitario che si traduce anche nella separazione fisica di una parte della popolazione (quella che ha maggiore accesso alle risorse) dall'altra.

In questo ambito la Guida critica anche il modo in cui la stessa nozione di «sicurezza» appare declinata dalle retoriche europee contemporanee. Invece che parlare di insicurezza materiale, violata dalla precarietà esistenziale che segna la vita della maggior parte dei cittadini europei, i di-

26 Un contributo fondamentale a questa parte della Guida è stata fornita dalle ricerche e dalle analisi di Federica Sossi (Università di Bergamo).

scorsi ufficiali declinano infatti la sicurezza soprattutto in termini di **paura dell'altro** e di bisogno di proteggersene. Questo orientamento, pure avendo radici storiche ben rintracciabili, appare assumere oggi declinazioni inedite legandosi, come abbiamo visto, a nuove forme di *povertism*. Esso si traduce quindi, paradossalmente, in risposte coercitive che colpiscono proprio le persone più **insicure**, ovvero quelle più soggette alla povertà e all'impoverimento, attraverso un approccio criminalizzante e penalizzante della povertà stessa. Basti pensare alla sovrarappresentazione carceraria dei migranti e delle persone socialmente ed economicamente più fragili delle nostre società a alle politiche di *law and order* per come si sono sviluppate in gran parte dei Paesi occidentali a partire dagli anni Settanta, attraverso una politicizzazione della sicurezza che ha investito i Paesi europei sulla base di una ridefinizione «sociale» – stigmatizzante e categorizzante – della devianza e della criminalità (Bonelli 2010).

In simili contesti, la democrazia può cessare di essere un fattore di inclusione sociale trasformandosi invece in uno strumento di esclusione, come abbiamo già visto nel caso del deficit di consenso che circonda l'implementazione su base universale dei diritti sociali.

Sulla base di queste riflessioni la guida analizza dunque i limiti dei processi democratici contemporanei anche dal punto di vista dell'emergere di una «democrazia difensiva», suscettibile di diventare strumento di sopraffazione dei gruppi più socialmente, politicamente ed economicamente forti rispetto a quelli più deboli.

A tale rischio, ci dice questo lavoro del Consiglio d'Europa, sembrano opporsi ad oggi soprattutto alcune innovative esperienze democratiche che, da Occupy Wall Street al movimento degli Indignados in Spagna, sono state capaci di porre al centro del loro discorso e della loro azione politica la questione dell'impoverimento generale e dell'ingiustizia sociale, mettendo in luce l'origine relazionale della povertà, e puntando l'indice contro le scelte politiche che determinano il modo in cui la ricchezza è prodotta e distribuita e le risorse sono privatizzate o distrutte.

Accanto ai movimenti più escludenti e identitari, infatti, assistiamo oggi anche al costituirsi di iniziative creative e includenti, da parte di gruppi di persone in vario modo colpite dall'impoverimento e dalla precarietà, che si articolano sul terreno dei diritti sociali, della cultura, della disoccupazione, dell'economia alternativa ed ecologicamente sostenibile, dell'antirazzismo. I loro registri di azione sono i più vari e alcune riescono ad ottenere la solidarietà delle associazioni partitiche o sindacali, mentre altre rimangono in posizioni di maggiore «antagonismo» sociale o fluidità.

Queste esperienze hanno rappresentato e rappresentano un campo di sperimentazione della democrazia diretta, riducendo ad esempio le forme convenzionali di leadership e di gerarchizzazione interna, nel quadro di una ricerca costante di modalità inclusive, efficaci e indipendenti.

5 Una nuova strategia per combattere la povertà, tutelare i diritti umani, sostanziare la democrazia e riscrivere i contenuti e i confini della cittadinanza

5.1 Ridefinire la povertà e i concetti di riferimento

Sulla base di queste analisi, la lotta contro la povertà e l'impoverimento contemporanei, nonché contro la precarizzazione crescente della condizione di vita di un numero sempre maggiore di persone, è proposta dalla Guida come un obiettivo imprescindibile al fine di garantire efficacemente i diritti e sostanziare la cittadinanza dei suoi contenuti di partecipazione e azione. Il punto di partenza per procedere verso questo orizzonte deve essere però innanzitutto una ridefinizione del concetto stesso di povertà che superi definitivamente ogni approccio stigmatizzante di criminalizzazione o vittimizzazione delle persone che vivono questa condizione.

Ciò implica l'assunzione di una prospettiva sistemica, e l'abbandono di ogni intervento di matrice esclusivamente caritatevole o volta al mero controllo sociale e quindi, in definitiva, al mantenimento dello status quo. La lotta alla povertà deve essere pertanto innanzitutto declinata nella lotta alle disuguaglianze eccessive che impediscono la giustizia sociale, e deve concretizzarsi nell'inversione delle scelte politiche che hanno fino ad ora regolato l'accesso alle risorse. In questo senso, le fondamenta dei diritti di cittadinanza dovrebbero poggiare sulla costruzione di un **diritto alla sicurezza** (Haagh 2012), in termini di possibilità di realizzazione di progetti di vita non precari, che muova dal capovolgimento del significato difensivo ed escludente che a tale nozione viene correntemente attribuito.

L'obiettivo prioritario deve essere infatti quello di garantire **il benessere di tutte le persone (well-being of all)**, categoria che il Consiglio d'Europa ha concretamente riempito di significato attraverso una sperimentazione metodologica nella quale la Divisione Ricerca e Sviluppo della Coesione Sociale si è impegnata per anni, insieme ai cittadini di decine di Paesi, nell'ambito del Progetto Spiral.²⁷ La stessa definizione del benessere di tutti e di tutte presuppone infatti forme di partecipazione democratica e orizzontale, volte a identificare criteri condivisi sulla base dei quali ridefinire le priorità tenendo conto di una pluralità di dimensioni della vita umana, tutte necessarie alla sua piena realizzazione, attraverso un approccio al contempo universalista e attento ai singoli contesti.

Questo obiettivo, si legge ancora nella Guida, necessita inoltre dell'elaborazione di un nuovo senso di **responsabilità sociale condivisa (shared social responsibility)**, sul lungo termine.²⁸

27 Cfr. Il sito ufficiale del Progetto Spiral: <https://wikispiral.org/>

28 Cfr., a questo proposito, il progetto della *Carta europea delle responsabilità sociali*

In opposizione alla nozione neoliberale di responsabilità, la Responsabilità sociale condivisa non comporta in alcun caso la deresponsabilizzazione delle istituzioni pubbliche,²⁹ ma anzi le incoraggia, chiamando in causa anche i soggetti economici più forti e i cittadini tutti, a ripensare il proprio ruolo.

La politica istituzionale deve infatti ritrovare la propria autonomia rispetto alle esigenze di mercato che da troppo tempo ne influenzano le decisioni, implementando la sua funzione di garante dei diritti e della coesione sociale, anche attraverso la facilitazione e la promozione di tutte quelle iniziative che si oppongono alla deriva difensiva dei processi democratici contemporanei.

In questa prospettiva, la Guida invita ad esempio le istituzioni pubbliche a impegnarsi in processi di *commonification* dei beni e dei servizi pubblici, attraverso l'attivazione di pratiche di autogoverno e di autogestione condivise da tutti coloro che li fruiscono, e di forme di **partenariato pubblico-commons**, all'interno delle quali il ruolo delle istituzioni sia orientato principalmente al sostegno delle azioni che **mettono in comune** le risorse creando nuovo valore condiviso.

Altro concetto di riferimento per la strategia innovativa che la Guida propone è infatti proprio quello dei **beni comuni** e del mettere in comune le risorse.³⁰

Il tema dei *Commons*, sempre più al centro delle discussioni politiche contemporanee, è stato approcciato da teorie più essenzialiste, che si focalizzano sulle caratteristiche intrinseche a questi beni, come da teorie più relazionali-costruttiviste che pongono invece un accento più marcato sul ruolo che i beni comuni assumono nella creazione di legami sociali e comunitari. È prevalentemente accettata,³¹ pur nell'ambito di tassonomie molto diversificate tra loro e pur tendendo presente la stretta relazione che esiste tra gli uni e gli altri, la divisione tra beni comuni naturali-materiali, che corrispondono a risorse finite, e beni comuni immateriali, come la conoscenza, il patrimonio culturale immateriale, l'informazione o la comunicazione.

condivise, all'indirizzo http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/conference2011_fr.asp.

29 Per rendere chiaro come questo orizzonte si distingua da altri già percorsi con esiti diversi in alcuni Paesi europei, la Guida analizza criticamente il modello della Big Society inglese, basandosi sulle ricerche e sulle analisi di Anna Coote e Faiza Shaheen (New Economy Foundation). Cfr. anche Coote, Sharenn 2012.

30 Un contributo fondamentale a questa parte della Guida è stato dato dalle ricerche e dalle analisi di Ugo Mattei (International University College di Torino), Tommaso Fattori (Forum Italiano Movimenti per l'Acqua) e dall'Osservatorio Metropolitano di Madrid (<http://www.osservatoriometropolitano.org/>)

31 Esistono però alcuni studi, particolarmente innovativi, che mettono in discussione anche questa distinzione, cfr., ad es. Zagato 2013.

Nel quadro del lavoro del Consiglio d'Europa, sono definiti come *Commons* tutti quei beni essenziali per la piena realizzazione della vita umana, che per questa ragione dovrebbero essere sottratti a qualunque forma di possesso o utilizzo in senso privatistico ed esclusivo. L'accesso ai beni comuni appare quindi strettamente connesso con l'esercizio effettivo dei diritti fondamentali.³²

Le battaglie per il riconoscimento e la difesa dei beni comuni, che oggi vediamo moltiplicarsi su tutto il territorio europeo³³ implicano sempre un'opposizione all'ingiustizia sociale e spesso, specie a livello locale, all'ingiustizia ambientale. Queste battaglie esprimono comunemente due forti esigenze: la prima legata alla necessità di preservare dalle logiche del mercato ciò che appare essenziale alla vita umana, in una prospettiva di accesso universale ai beni e ai servizi fondamentali; la seconda relativa all'autogestione e all'autogoverno di questi beni e servizi, secondo regole e metodi adottati in maniera condivisa dalla collettività.

Un'altra riflessione generalmente condivisa, infatti, è che i beni comuni, per esistere, debbano preliminarmente essere riconosciuti come tali, almeno da una comunità di riferimento che – strutturata in una rete sociale solida e rispettosa di norme che favoriscano l'eguaglianza nell'accesso, l'integrazione e la condivisione durevole – lavori per la preservazione di questi stessi beni e perché essi siano riconosciuti e protetti come tali anche dal resto della società. Tra questa comunità e la gestione delle risorse comuni esiste una corrispondenza biunivoca: se l'esistenza della prima è indispensabile alla realizzazione della seconda, la gestione collettiva di ciò che è comune contribuisce a nutrire la comunità e ne rinforza i legami sociali. I beni comuni agiscono in questo senso in maniera opposta ai processi di privatizzazione, capaci normalmente di creare soprattutto società di consumatori atomizzati.

Evidentemente, l'approccio adottato dalla Guida appare in aperta opposizione rispetto a teorie come quella di Hardin (1968) – che vede, nella «tragedia dei beni comuni», il prevalere distruttivo dell'interesse egoistico dell'*homo oeconomicus* su ogni possibilità di cooperazione sociale – e in continuità con analisi come quelle di Ostrom (2009).

32 Questo legame è sottolineato in Italia dai lavori della Commissione Rodotà. Cfr. Commissione Rodotà – per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) – Relazione, disponibile all'indirizzo http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?contentId=SPS47617.

33 Si veda da ultimo la mobilitazione della popolazione turca, a Istanbul, in difesa di Gezi Park, polmone verde nel cuore della città, contro il progetto di speculazione edilizia portato avanti dal Governo. Questa mobilitazione, al di là del dato materiale della difesa di un luogo di socialità caro agli abitanti della capitale turca, ha rimesso in discussione il senso stesso della democrazia nel Paese, opponendosi al modo in cui, unilateralmente, il potere costituito sceglie le priorità. Proprio in conseguenza del valore della posta in gioco, la reazione istituzionale è stata di fortissima repressione poliziesca.

I beni comuni vengono quindi definiti da questo lavoro del CoE come una categoria «ecologico-qualitativa», fondata su un'idea di preservazione, inclusione ed accesso che guarda anche alle generazioni future. Questi beni, inoltre, rappresentano dei produttori di utilità sociale, perché nella messa in comune delle risorse la condivisione delle priorità è un processo di trasformazione dinamico attraverso il quale la natura ibrida del comune (né pubblico né privato) può manifestarsi in una dimensione relazionale che porta a un risultato eccedente la semplice somma di ciò che viene condiviso.

I beni comuni permettono per questa ragione di sperimentare nuove forme di democrazia adeguate alla complessità delle società plurali: non esiste e non è possibile presupporre un modello universalmente valido per una loro gestione partecipata, ma saranno sempre riflesse, in tutte le esperienze concrete, le diversità culturali e sociali esistenti. In ogni caso la loro gestione presuppone il ripensamento generale, ma anche specifico con riguardo al livello locale, della nozione di sovranità e della relazione tra territorio, risorse, abitanti e capacità di agire insieme (Ostrom 2009). Pur rimanendo aperte molte questioni fondamentali, – riguardanti ad esempio i criteri di riconoscimento della comunità che gestisce un bene comune, per far sì che essa non diventi a sua volta fonte di esclusione – il quadro concettuale dei *commons* può innegabilmente contribuire alla costruzione di strumenti giuridici e politici volti a rimettere al centro delle azioni di tutti gli attori sociali il fine della giustizia sociale; a garantire i diritti umani anche superando i limiti della loro applicazione ed effettività e aggiornandone la lista; a sostanziare e ridefinire in senso estensivo i processi democratici e la cittadinanza, attraverso l'esercizio attivo dei diritti e l'accesso concreto a beni e servizi agiti in maniera condivisa senza riguardo alla condizione economica o allo statuto giuridico e sociale di chi **mette in comune**.

5.2 Alcune proposte concrete e attuabili

Una volta definiti gli strumenti concettuali da usare, la Guida si chiude quindi con una sezione interamente dedicata all'elaborazione di alcune proposte concrete. Il primo gruppo racchiude quelle che mirano a garantire l'universalità dei diritti e la non discriminazione a partire dal superamento delle differenze di status giuridico che impediscono l'accesso ai diritti fondamentali. In questa prospettiva, ad esempio, appare urgente la creazione di canali di ingresso legale per i migranti che arrivano in Europa, quanto meno per ricerca lavoro (mentre l'ipocrisia corrente che sostanzia le politiche migratorie europee vorrebbe che le persone avessero già un lavoro prima di entrare nei Paesi in cui intendono vivere; questa condizione imposta ha comportato negli ultimi decenni un aumento esponenziale dei migranti *sans-papier*, invisibili e sfruttabili in tutti gli Stati europei). Per

migliorare la condizione di vita di milioni di lavoratori migranti in Europa, del resto, si potrebbe innanzitutto, come chiede la Guida, ratificare da parte di tutti i governi del continente (nessuno dei Paesi UE lo ha fatto fino ad ora),³⁴ la *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella sua Risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990. Si potrebbe inoltre iniziare a prendere sul serio l'ipotesi della costruzione di un welfare transnazionale, realizzando la **trasferibilità** di alcuni diritti sociali (come l'assicurazione contro le malattie e in generale quelli riguardanti il sistema previdenziale), dai Paesi di emigrazione a quelli di immigrazione e viceversa nel caso dei ritorni in patria (Piperno, Tognetti Bordogna 2012).

Per tutti coloro che vivono in Europa, inoltre, dovrebbe essere reso molto più facile e diretto l'accesso alla giustizia attraverso il sostegno legale gratuito, mentre la lotta alle discriminazioni, anche istituzionali, potrebbe partire dall'implementazione degli osservatori antidiscriminazione già esistenti,³⁵ favorendo la loro messa in rete ma soprattutto rendendoli ancora più indipendenti dai poteri governativi e aumentando le risorse economiche a loro disposizione.

Le proposte avanzate puntano poi ad invertire i processi di marginalizzazione che colpiscono le persone senza fissa dimora, consigliando delle soluzioni per evitare innanzitutto che l'esercizio dei diritti fondamentali possa dipendere dall'attribuzione di una residenza formale. Il lavoro svolto dall'Associazione Avvocato di Strada in Italia è in questo senso proposto come modello.³⁶

Il secondo gruppo di proposte si concentra invece sul consolidamento dei processi democratici esistenti, al fine di implementarne inclusività ed efficacia rispetto all'impatto sulle scelte politiche, economiche e sociali.

34 Gli Stati che hanno ratificato questa Convenzione sono soprattutto Paesi di emigrazione, e non di immigrazione e appartengono in maggior parte all'Africa e al Sud America, fatta eccezione per gli Stati dell'ex Jugoslavia (tranne, non a caso, la Slovenia), e alcuni Stati asiatici. Per un quadro completo sullo stato delle ratifiche, cfr. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mdsg_no=IV-13&chapter=4=en.

35 La Guida prende come modello l'Osservatorio veneziano contro le discriminazioni razziali, nato dalla Convenzione tra il Comune di Venezia e l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (Unar). Questo Osservatorio, pur inserendosi all'interno di un quadro istituzionale, è caratterizzato infatti da una forte autonomia ed indipendenza, cosa che permette ai suoi operatori di perseguire anche le discriminazioni istituzionali con efficacia e tempestività. Esperienze come questa, però, nonostante gli importanti risultati raggiunti, ricevono spesso fondi troppo esigui che non ne mettono adeguatamente a valore le potenzialità. Cfr. <http://antidiscriminazionivenezia.wordpress.com/>.

36 Costantino Giordano (Avvocati di Strada), Philippe De Craine e Dominique Vermeire (Union of Homeless e Front Commun SDF, Belgio), hanno partecipato con le loro ricerche e la condivisione delle loro esperienze alla stesura di questa parte delle proposte elaborate dalla Guida.

Questi processi, spiega la Guida, devono essere particolarmente potenziati a livello locale; devono riguardare i principali ambiti decisionali, e non intervenire solo su argomenti periferici; devono applicarsi a tutti i livelli delle decisioni: dalla loro concezione alla loro deliberazione, al controllo sulla loro messa in pratica e alla valutazione dell'impatto; devono infine essere concepiti come processi politici permanenti, e non come eventi occasionali.

Il terzo gruppo di proposte comprende quelle volte a garantire la sicurezza di tutti, intesa, ovviamente, in modo non difensivo, ma nella prospettiva dei diritti fondamentali, della difesa dei *Commons* e delle **pratiche del mettere in comune**, nonché della lotta contro gli sprechi. La Guida sviluppa quindi una serie di proposte atte ad agevolare un accesso egualitario e gratuito ai servizi educativi, ad una salute che sia di qualità, e a un **mini-mo vitale** di beni comuni materiali come l'acqua o l'energia, e a tutelare il diritto universale ad un alloggio dignitoso. Nella stessa prospettiva sono avanzate alcune idee concrete su come trattare lo spazio pubblico in quanto **bene comune** e garantire al contempo un libero accesso al sapere e all'informazione. Fondamentale, sottolinea la Guida, è certamente la costruzione di un quadro giuridico per i beni comuni, che sostenga e dia legittimazione alle pratiche che tanti movimenti, associazioni e gruppi di cittadini e cittadine hanno già messo in atto.

Indispensabile è ovviamente anche un rinnovamento delle politiche redistributive e fiscali. La proposta principale di questa sezione è quella di garantire l'accesso a un reddito di base (*basic income*),³⁷ o di cittadinanza, che sia versato regolarmente da una comunità politica a ciascuno dei suoi membri su base individuale e senza esigenze di contropartita e di attivazione lavorative (Van Parijs e Vanderborght 2005). Proprio il carattere universale e non condizionale di questa misura permetterebbe di superare ogni forma di stigmatizzazione e categorizzazione di chi usufruisce dei sostegni pubblici, mentre il fatto che essa venga erogata anche ai più ricchi potrebbe essere facilmente controbilanciato da un sistema fiscale realmente progressivo (che imporrebbe di tassare più duramente le ricchezze e la proprietà, e di attivare una serie di altre misure proposte in dettaglio). Il reddito di cittadinanza non appare in contraddizione con la garanzia di un salario minimo europeo e di condizioni di lavoro decenti, ma anzi renderebbe più forti i lavoratori che li rivendicano: tutte queste misure andrebbero integrate per combattere il livellamento verso il basso di stipendi e tutele anche attraverso la delocalizzazione delle attività produttive e dello sfruttamento dei lavoratori migranti.

I fondi necessari a finanziare un simile investimento sono da reperire in interventi fiscali come la tassazione di tutte le transazioni finanziarie, o il re-

37 Un contributo fondamentale allo sviluppo di questa proposta è stato fornito dalle riflessioni e dalle analisi di Yannich Vanderborght (Università di Saint Louis, Belgio, Università Cattolica di Louvain, Belgio, e BIEN) e Anne-Louise Haagh.

cupero dei crediti tramite una lotta efficace, a livello europeo, contro i paradisi fiscali (mentre allo stesso tempo andrebbe alleggerita la pressione fiscale sulle fasce sociali medio-basse, esonerando ad esempio dal pagamento dell'Iva i lavoratori e le imprese che restano sotto una certa soglia di utili prodotti).³⁸

Grazie alle riflessioni condivise dai gruppi di lavoro del Progetto del Consiglio d'Europa che ha portato alla scrittura della Guida, le due teorie dei *Commons* e del *Basic Income*, a volte viste come frutti di due approcci antitetici (l'uno strutturalmente collettivo; l'altro inevitabilmente individualista) sono state integrate all'interno di una prospettiva coerente in cui l'accesso a un reddito di base comporta anche la liberazione del tempo e delle energie necessarie, oltre che la sicurezza materiale indispensabile, alla gestione dei beni comuni e all'esercizio attivo di tutte le prerogative della cittadinanza (Vanderborgh 2012).

Altre proposte di questa sezione riguardano inoltre il modo in cui garantire l'accesso al credito come diritto sociale universale, e la possibilità di instaurare un massimo di scarto tollerabile tra il reddito delle persone più ricche e quello delle persone più povere all'interno di una stessa società. Solo evitando polarizzazioni estreme, che da economiche si trasformano in sociali e spaziali, come si è detto, si può ancora pensare di proteggere e implementare una coesione sociale che non può esistere ove i presupposti della giustizia sociale appaiano radicalmente traditi.

L'ultimo gruppo di proposte della Guida riguarda infine la lotta contro lo spreco, imponendo un sistema di tassazione che agisca da deterrente e promuovendo strumenti che facilitino il reimpiego e il riciclo di risorse abbandonate, nonché le pratiche di **nessa in comune** delle risorse.

Come avviene per le diverse categorie dei diritti fondamentali, tutte queste proposte sono indissociabili le une dalle altre, perché presuppongono una visione sistemica degli obiettivi politici, sociali ed economici da raggiungere.

Tutte le persone che hanno collaborato alla scrittura della Guida *Vivere in dignità nel XXI secolo. Povertà e diseguaglianze nelle società dei diritti umani. Il paradosso delle democrazie*, sono profondamente convinte che esse possano essere concretamente ed efficacemente messe in pratica, e produrre risultati considerevoli verso la costruzione del benessere di tutti e di tutte.

La povertà, l'impovertimento e la precarizzazione dell'esistenza di milioni di individui non sono una prospettiva inesorabile, a meno che precise scelte politiche, economiche e sociali, non orientino in tal senso il futuro delle nostre società.

³⁸ Le proposte relative a garantire la progressività e la giustizia sociale in materia fiscale e di redistribuzione pubblica devono moltissimo al contributo fornito dalle ricerche e dalle analisi di David Rinaldi (Research Assistant della Divisione Ricerca e Sviluppo della Coesione sociale del Consiglio d'Europa e Assistente Accademico al Collegio d'Europa a Bruges).

6 Appendice: «Rispondere insieme alla crisi»

Allo scopo di «mappare» e riconoscere come tali alcuni esempi virtuosi di lotta alle povertà, e soprattutto all'impoverimento e alle precarietà, che 'dal basso' mettono in campo pratiche alternative di utilizzo condiviso delle risorse attraverso forme di gestione democratica e di cittadinanza attiva, il Consiglio d'Europa ha da ultimo sviluppato il Progetto *Responding Together*.³⁹ Queste **pratiche**, che agiscono negli ambiti più vari, da quello delle risorse materiali come il cibo, l'energia e gli spazi verdi – con approccio innovativo rispetto al loro riuso/riciclo e non spreco – a quello della cultura o del web, rappresentano forse ad oggi alcune tra le forme più interessanti di sovvertimento dei parametri economici, politici e sociali convenzionali. La loro azione appare perfettamente compatibile con i risultati teorici raggiunti negli anni dal progetto *I diritti umani delle persone in situazione di povertà* e raccolti nella Guida che abbiamo illustrato. Esse, infatti, anche a volte senza concettualizzarlo, sono accomunate dal presupposto di messa in comune delle risorse per il benessere di tutte le persone, aprendo nuovi spazi e nuove sperimentazioni di metodi democratici inclusivi ed efficaci, richiamando la società a un approccio di responsabilità condivisa che superi del tutto la visione individualista delle povertà e combattendo le condizioni di precarietà che affliggono sempre più persone relegandole al contempo in una solitudine profonda. Dal riconoscimento di un **male comune**, di un disagio che può unire invece che dividere o rendere chiuse ed escludenti le comunità, queste pratiche stanno già dando vita a nuove forme di cittadinanza inclusiva attraverso la costruzione di nuovi canali di accesso all'esercizio effettivo dei diritti fondamentali, anch'essi rideclinati, laddove necessario, in una chiave meno individualista e più collettiva.

Si tratta adesso di vedere se le istituzioni pubbliche saranno capaci di agire anch'esse nel senso di un rinnovamento profondo, rivelandosi in grado di riconoscere, valorizzare e sostenere questo tipo di percorsi.

Il lavoro del Consiglio d'Europa fin qui presentato può certamente essere interpretato come un incoraggiamento in questa direzione.

39 Cfr. Il sito ufficiale del Progetto all'indirizzo <https://respondingtogether.wikispiral.org/>.

Bibliografia

- Arendt, Hannah [1951] (2004). *Le origini del totalitarismo*. Torino: Einaudi.
- Arendt, Hannah [1958] (1994). *Vita Activa: La condizione umana*. Milano: Bompiani.
- Bartoli, Clelia (2011). «Per due centimetri a settemila chilometri da un figlio: Il razzismo istituzionale passa anche dall'idoneità alloggiativa». In: Di Vita, Angela Maria; Miano, Paola (a cura di), *Da Antigone a Sakhineh: Culture femminili e soggettività*. Milano: FrancoAngeli, pp. 109-118.
- Basso, Pietro (2011). «L'immigrazione in Italia e in Europa: Cause, caratteristiche, funzioni, prospettive». In: Zagato, Lauso (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*. 3a ed. Venezia: Cafoscarina, pp. 149-176.
- Benhabib, Seyla (2004). *The rights of others: Aliens, residents and citizens*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Bobbio, Norberto (1990). *L'età dei diritti*. Torino: Einaudi.
- Bonelli, Laurent (2010). *La France a peur: Une histoire sociale de l'insécurité*. Paris: La Découverte.
- Butler, Judith (2004). *Vite precarie: Contro l'uso della violenza in risposta al lutto collettivo*. Roma: Meltemi.
- Butler, Judith; Spivak, Gayatri Chakravorty (2009). *Che fine ha fatto lo Stato Nazione?* Roma: Meltemi.
- Coote, Anna; Shaheen, Faiza (2012). «Social Justice, Deficit Reduction and Diminishing Social Rights: Lessons from the UK's 'Big Society'». In: Council of Europe, *Redefining and Combating Poverty: Human Rights, Democracy and Common Goods in Today's Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, pp. 243-264. Trends in Social Cohesion 25.
- Costa, Pietro (2005). *Cittadinanza*. Roma; Bari: Laterza.
- Council of Europe (2013). *Living in Dignity in the XXIst Century: Poverty and Inequalities in Societies of Human Rights: The Paradox of Democracies*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Davis, Mike (1999). *Città di quarzo: Indagando sul futuro a Los Angeles*. Roma: Manifestolibri.
- Davis, Mike (2006). *Il pianeta degli slum*. Milano: Feltrinelli.
- Eurostat (2010). *Combating Poverty and Social Exclusion: A Statistical Portrait of the European Union 2010*. Bruxelles.
- Ferrajoli, Luigi (1994). «Dai diritti del cittadino ai diritti della persona». In: Zolo, Danilo (a cura di), *La cittadinanza: Appartenenza, identità, diritti*. Roma; Bari: Laterza, pp. 277-283.
- Foucault, Michel [1972] (1998). *Storia della follia nell'età classica*. Milano: BUR.
- Galbraith, John Kenneth (2011). *L'arte di ignorare i poveri*. Trieste: Abiblio.
- Gallino, Luciano (2012). *La lotta di classe dopo la lotta di classe*. Intervista a cura di Paolo Borgna. Roma; Bari: Laterza.
- Haagh, Anna-Louise (2012). «Basic Income, Common Assets and Different

- Egalitarian Rights to Security». In: Council of Europe, *Redefining and Combating Poverty: Human Rights, Democracy and Common Goods in Today's Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, pp. 285-304. Trends in Social Cohesion 25.
- Habermas, Jürgen (2012). *Questa Europa è in crisi*. Roma; Bari: Laterza.
- Hardin, Garrett (1968). «The Tragedy of Commons». *Science*, 162 (3859), pp. 1243-1248.
- Imbert, Pierre-Henri (1989). «Droits des pauvres, pauvres droits». *Revue du droit public*, 1, pp. 739-766.
- Killeen, Damian (2008). *Is Poverty in the UK a Denial of People's Human Rights?* Joseph Rowntree Foundation.
- Klammer, Ute (2006). «How to Reconcile Labour Flexibility with Social Cohesion: Some Ideas to Consider». In: Council of Europe, *Reconciling Labour Flexibility with Social Cohesion: Facing the Challenge*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, pp. 157-190. Trends in social cohesion 15.
- Nussbaum, Martha Craven (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, Martha Craven (2003). «Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice». *Feminist Economics*, 9 (2-3), pp. 33-59.
- Observatorio Metropolitano (2012). *The Commons, Social Cohesion and the Autonomy of Social Reproduction*. In: Council of Europe, *Redefining and Combating Poverty: Human Rights, Democracy and Common Goods in Today's Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, pp. 363-374. Trends in Social Cohesion 25.
- Ostrom, Elinor (2009). *Governare i beni collettivi*. Venezia: Marsilio.
- Piperno, Flavia; Tognetti Bordogna, Maria (a cura di) (2012). *Welfare transnazionale: La frontiera esterna delle politiche sociali*. Roma: Ediesse.
- Pogge, Thomas (2010). *Povertà mondiale e diritti umani: Responsabilità e riforme cosmopolite*. Roma; Bari: Laterza.
- Revelli, Marco (2010). *Poveri, noi*. Torino: Einaudi.
- Rigo, Enrica (2011). «Cittadinanza. Trasformazioni e crisi di un concetto». In: Zagato, Lauso (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*. 3a ed. Venezia: Cafoscarina, pp. 11-37.
- Santoro, Emilio (2010). «La regolamentazione dell'immigrazione come questione sociale: Dalla cittadinanza inclusiva al neoschiavismo». In: Belvisi, Francesco; Facchi, Alessandra; Pitch, Tamar; Sarzotti, Claudio (a cura di), *Diritto come questione sociale*. Torino: Giappichelli, pp. 129-179.
- Sciarba, Alessandra (2009). *Campi di forza: Percorsi confinati dei migranti in Europa*. Verona: Ombre corte.
- Sciarba, Alessandra (2011). «Récit de l'immigration en Italie: De Lampedusa à Rosarno: La désinformation et les pratiques de résistance». In: Caloz-Tschopp, Marie-Claire (éds.), *Colère, courage et création poli-*

- tique: Résister dans le travail et dans la migration*, vol. 5. Paris: L'Harmattan, pp. 121-130.
- Sciurba, Alessandra (2012). «Cittadinanza: Diritti confinati e atti performativi». In: Marchetti, Sabrina (a cura di), *Femministe a parole: Grovigli da districare*. Roma: Ediesse, pp. 44-49.
- Sciurba, Alessandra (2013). «Diritti umani violati nel mercato del lavoro domestico e della cura migrante». *Nuove autonomie: Rivista di diritto pubblico*, 2-3, pp. 231-250.
- Sen, Amartya (2000). *La diseguaglianza: Un riesame critico*. Bologna: il Mulino.
- Sen, Amartya (2010). *L'idea di giustizia*. Milano: Mondadori.
- Sepulveda Carmona, Magdalena (2011). *Report of the Independent Expert on the Question of Human Rights and Extreme Poverty*. Organizzazione delle Nazioni Unite, Consiglio dei diritti dell'uomo, A/HCR/17/34.
- Smith, Adam [1776] (2008). *La ricchezza della Nazioni*. Roma: Newton Compton Editori.
- Sossi, Federica (2012). «'Poor bodies' in suspension». In Council of Europe, *Redefining and Combating Poverty: Human Rights, Democracy and Common Goods in Today's Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, pp. 231-242. Trends in Social Cohesion 25.
- Vanderborght, Yannich (2012). «Basic Income, Social Justice and Poverty». In: Council of Europe, *Redefining and Combating Poverty: Human Rights, Democracy and Common Goods in Today's Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, pp. 267-284. Trends in Social Cohesion 25.
- Vanderborght, Yannich; Van Parijs Philippe (2005). *L'allocation universelle*. Paris: La découverte.
- Wacquant, Loïc (2006). *Punire i poveri: Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*. Roma: Deriveapprodi.
- Zagato, Lauso (2011). «Cittadini a geometria variabile». In: Zagato, Lauso (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*. 3a ed. Venezia: Cafoscarina, pp. 219-256.
- Zagato, Lauso (2013). «Heritage Communities: Un contributo al tema della verità in una società globale?». In: Ruggenini, Mario; Dreon, Roberta; Paltrinieri, Gianluigi (a cura di), *Verità in una società plurale*. Milano: Mimesis, pp. 103-124.

Is there a «Cultural Dimension» of EU Disability Policy?

New Perspectives after the Accession to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities

Delia Ferri

Abstract On 26 November 2009, the European Community (now, the European Union) has acceded to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). Reflecting the commitments undertaken through the conclusion of the CRPD, the European Disability Strategy (EDS) 2010-2020 not only gives a prominent position to «accessibility», broadly understood, but also pays attention to access to cultural goods and services. It seems safe to say that the EDS 2010-2020 introduces an explicit «cultural dimension» of disability policy. The present contribution aims to discuss to what extent the «cultural dimension» has been put into effect further to the EU's accession to the CRPD. The paper pays attention to the promotion of the sign languages and to the efforts to improve access to cultural products through copyright legislation. The analysis of these key topics attempts to demonstrate that the EU is timidly starting to recognize disability as part of «cultural diversity», and has been realizing the principle of accessibility and the right to access cultural goods and services embedded in the CRPD.

Summary 1. Introduction. – 2. Cultural Rights in the UNCRPD: Recognition, Access and Participation. – 3. Disability and Culture in the EU: A 'Net' of Cross-cutting Competences. – 4. The 'cultural dimension' of EU Disability Policy: Mainstreaming Disability? – 5. The Promotion of Sign Language. – 6. Promoting Access to Cultural Goods and Services through Copyright Exceptions. – 7. Concluding Remarks.

1 Introduction

In the last few decades, the European Union (the «EU») has developed a significant disability policy (*inter alia* Quinn 2005; Waddington 2006). One of the first policy instruments addressing disability was adopted in 1986: the *Recommendation 86/379/EEC on the Employment of Disabled People in the Community*, which aimed to promote fair opportunities for disabled people.¹ In 1996, the former European Community («EC») launched the

Part of this contribution draw on work conducted as a background research for the European Commission's project on the «*Implementation by the EU of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the European Disability Strategy 2010-2020*» managed by the Human European Consultancy (Utrecht, The Netherlands). I am very indebted to prof. Jens Woelk for his helpful comments on an earlier draft. I want to thank also Sondra Faccio and prof. Serena Baldin for their remarks and positive criticism. I would also like to acknowledge Paolo Addis for his valuable insights and bibliographic suggestions, and my colleague Jennifer Kline for linguistic revision. The usual disclaimer applies.

«*European Community Disability Strategy*»,² which advocated the identification and removal of barriers preventing individuals with disabilities from achieving equality of opportunity and full participation in all aspects of social life (Munoz Machado, Del Lorenzo 1997; Waddington 1999; Mabbet 2005; Waddington 2006; Hosking 2013). The 1996 Strategy represented the cornerstone for the development of a more robust disability policy, first, through the «*EU Disability Action Plan*» (DAP) for the years 2004-2010,³ and, then, by the *European Disability Strategy 2010-2020* (the «EDS 2010-2020» or simply the «Strategy»).⁴

The EDS 2010-2020, adopted in November 2010, sets forth the current policy framework (Hosking 2013), attempts to mainstream disability in all EU policy fields and aims to ensure that people with disabilities enjoy their full rights. While the previous policy programmes had (mainly, whilst not exclusively) a strong focus on employment and accessibility in relation to transportation and built environment, the Strategy adopts a wider approach and is articulated in eight interconnected key areas of action: accessibility, participation, equality, employment, education and training, social protection, health and external action.

The structure and content of the EDS 2010-2020 have been greatly influenced by the EU negotiation and accession to the «*UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*» (hereinafter «UNCRPD», or simply «the Convention»).⁵ The UNCRPD was signed in March 2007, concluded

1 OJ [1986] L 225/43. In addition a major social action programme (HELIOS) was created in the 1980s: it paved the way to a more intense action. According to Quinn (Quinn 2005, p. 300), the development of EU disability policy is due to international developments such as the designations of the *International Year of the Disabled* in 1981 (Resolution adopted by the General Assembly on 8 December 1981, U.N. Doc. A/RES/36/77) and the *Implementation of the World Programme of Action Concerning Disabled Persons* (Resolution adopted by the General Assembly on 3 December 1982, U.N. Doc. A/RES/37/53).

2 Communication from the Commission, *Equality of Opportunity for People with Disabilities – A New European Community Disability Strategy*, COM (96) 406 final. This communication was endorsed by a resolution of the Council of 20 December 1996 (in [1997] O.J. C12/1). This Communication was based explicitly on the equal opportunities model. Its inspiration was the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities adopted by the United Nations in 1993 (Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 1993, UN Doc. A/RES/48/96, available at [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.48.96.En?0pendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.48.96.En?0pendocument) [2013-09-15]).

3 Communication from the Commission, *Equal opportunities for people with disabilities: A European Action Plan* COM(2003) 650 fin.

4 Communication from the Commission *European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe*, SEC(2010) 1324 fin. The Commission drafted Commission Staff Working Document to accompany the new European Disability Strategy. This document outlined the initial plan to implement the EDS 2010-2020 and contained a list of actions foreseen for the period 2010-2015 (SEC (2010) 1324 final).

5 UN, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, adopted by the General As-

by the Council decision of 26 November 2009 by the European Community (now, of course, the EU), in addition to most of its Member States.⁶ The UN-CRPD currently enjoys a quasi-constitutional status in the EU legal system, beneath the Treaties but above secondary law (Ferri 2010; Ferri 2013). As a consequence, to put it simply, the EU must implement the Convention and put its provisions «into effect», at least within the sphere of its own competence. In addition, EU secondary law must be always interpreted in the light of the Convention.⁷

The UNCRPD does not seek to create new rights for disabled persons (Quinn 2009a; Quinn 2009b). It rather elaborates and clarifies existing human rights within the disability context (*ex pluribus* Kayess, French 2008; Seatzu 2009; Anderson, Philips 2012). However, this Convention is highly innovative since it fully recognizes the inherent dignity of people with disabilities and their diversity,⁸ and aims to promote the active participation of persons with disabilities in political, economic, social, but also in cultural life. It acknowledges that protection against discrimination and promotion of autonomy and legal capacity are not enough to accommodate the difference of people with disabilities.⁹ Hence, it lays down the principle of

sembly on 13 December 2006, Res. 61/106, available at <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=150> (2013-09-15). The Convention (together with its Optional Protocol) was opened for signature on 30 March 2007, with 82 signatories to the Convention, 44 signatories to the Optional Protocol, and one ratification of the Convention, the highest number of opening-day signatories ever for a UN Convention. The Convention entered into force on 3 May 2008. See also UN (2007), *From Exclusion to Equality - Realizing the Rights of Persons with Disabilities: Handbook for Parliamentarians on the Convention of the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol*, United Nations, Geneva.

6 Council Decision 2010/48/EC, [2010] OJ L 23/35.

7 The Council decision to accede to the UNCRPD (see ft. 6) is accompanied by an Annex (Annex II) containing a *Declaration of Competence*, in compliance with Art. 44(1) UNCRPD. The following matters are declared to be within the exclusive competence of the Union: State aid with respect to both the common market and the Common Customs Tariff and matters affecting its own public administration (e.g., recruitment of staff ecc.). The Declaration clarifies that competence is shared between the EU and its Member States with respect to non-discrimination, the free movement of goods, persons, services and capital, agriculture, transport by rail, road, sea and air, taxation, internal market, equal pay for men and women, trans-European network policy and statistics. A list of policy fields (in which the EU can exercise supporting competences) includes vocational training and social cohesion. An Appendix is attached to the Declaration which lists an illustrative set of legislative measures in which Union competence is engaged (at least to some extent) in broad fields such as accessibility, independent living, social inclusion, work and employment, personal mobility, access to information, statistics and data collection and international cooperation.

8 Preamble paras. h), i) and Article 1 UNCRPD.

9 See para e) of the UNCRPD Preamble, which reads as follows: «Recognizing the importance of accessibility to the physical, social, economic and cultural environment, to health and education and to information and communication, in enabling persons with disabilities to fully enjoy all human rights and fundamental freedoms».

accessibility which encompasses a broad meaning of accessibility, including physical accessibility, economic accessibility (i.e. affordability) and information accessibility (Halvorsen 2009), and provides for different rights of access and participation (Quinn 2009b; Lord 2010), including access to information and culture.

Reflecting the commitments undertaken by the EU through the conclusion of the CRPD, the EDS 2010-2020 not only gives a prominent position to «accessibility», broadly understood, but also pays attention to access to cultural goods and services. While the Strategy does not mention culture as a key theme or autonomous area of action, it expressly acknowledges that the «EU action will support national activities to make sports, leisure, cultural and recreational organisations and activities accessible, and use the possibilities for exceptions in the Directive on copyright». This statement must be read in conjunction with the second work plan, adopted under the «*European Agenda for Culture*»,¹⁰ which sets out the national and EU level activities to be carried out in the field of culture during the period 2011-2014. The work plan, whilst not mentioning disability, specifies as priority areas «cultural diversity, intercultural dialogue and accessible and inclusive culture».¹¹ The Council Conclusions of the 164th Education, Youth, Culture and Sport Council meeting, held in Brussels in May 2012, state that

the digitisation and online accessibility of the Member States' cultural material and its longterm digital preservation are essential to enable *access for all* [emphasis added] to culture and knowledge in the digital era and to promote the richness and diversity of European cultural heritage.¹²

In addition, a general commitment towards the promotion of ICT and accessible formats emerges from the Europe 2020 flagship initiative, which to some extent complements the Strategy,¹³ on the Digital Agenda.¹⁴

It seems safe to say that the EDS 2010-2020 introduces an explicit «cul-

10 Communication from the Commission, *European agenda for culture in a globalizing world*, COM (2007) 242 final.

11 http://europa.eu/legislation_summaries/culture/cu0007_en.htm (2013-09-15). Under the Work Plan, a working group composed of EU countries' experts will identify policies and good practice manuals for public arts and cultural institutions to support, *inter alia*, access to and participation in culture, especially by disadvantaged groups.

12 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/130120.pdf.

13 http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm (2013-09-15).

14 Communication from the Commission, *A Digital Agenda for Europe*, COM(2010)245 final. See also at <http://ec.europa.eu/digital-agenda/> (2013-09-15).

tural dimension»¹⁵ of disability policy, substantially ignored by the previous DAP 2004-2010. However, it is still unclear whether and how this «dimension» is truly realized.

The present contribution aims to discuss to what extent the «cultural dimension» has been put into effect further to the EU's accession to the UNCRPD, and which perspectives the Convention opens up at the EU level. It pays particular attention to the promotion of the sign languages and to the efforts made to improve access to cultural products through copyright legislation. The analysis of these key topics attempts to demonstrate that the EU, on the one hand, is timidly starting to recognize disability as part of «cultural diversity»,¹⁶ and, on the other hand, it has been realizing the principle of accessibility and the right to access cultural goods and services embedded in the UNCRPD.

After these introductory remarks, this contribution is divided into other 6 sections. Section 2 examines, in a very general way, how cultural rights are laid down in the UNCRPD. This Section does not aim to provide a comprehensive outline of the Convention, whilst it focuses on those aspects that are important for the following analysis.¹⁷ Section 3 provides the reader with a general overview on the relevant EU competences. Section 4 offers a brief and critical summary of the «cultural dimension» of EU disability policy, while Section 5 and 6 focus on the two selected aspects mentioned above. First, Section 5 addresses the promotion of the sign language, as integral part of the EU cultural diversity. Secondly, Section 6 explores the use of exceptions provided for in the Directive 2001/29/EC on copyright,¹⁸ and the international developments in the field of copyright to which the EU has substantially contributed. Section 7 concludes.

15 While there are several definitions, in its broader meaning culture refers to knowledge, experience, beliefs, values, attitudes, meanings, hierarchies, religion, notions of time, and material objects and possessions acquired by a group of people in the course of generations through individual and group striving (Leach 1977). Thus, in its widest sense culture means all cultivation of spirit and intellect, and can be conceived as a synonym of civilisation (*Inter alia* Ferri 2008; Ferri 2009; Famiglietti 2010). It appears that culture is relational concept, which gets different nuances depending on the perspective (e.g. philosophical, anthropological, theological, geographical, legal, sociological, economic or politological) taken (for a general overview see Koivunen, Marsio 2007). However, in this paper, the term culture is referred to the highest form of human knowledge and to language. As a consequence, education and educational policies (which are kept distinguished in the Strategy itself) are out of the scope of this contribution.

16 See *infra* Section 4.

17 For an overview of the Convention see *ex pluribus*.

18 [2001] OJ L 167/10.

2 Cultural Rights in the UNCRPD: Recognition, Access and Participation

Traditionally, both national and international norms have tended to explain the disadvantageous situation of disabled people as reflecting their specific impairments, physical or mental, rather than being a result of discrimination or other inadequate respect for human rights. By contrast, the UNCRPD embodies the official recognition of disability as a human rights issue, and affirms the «social model» (Stein and Lord 2009; Harpur 2012), as opposed to the «medical model» of disability. The «medical model» tends to view persons with disabilities as objects who are to be managed or cared for, while the social emphasizes respect for the equal human rights of persons with disabilities (*Ex multis* Barnes, Mercer 2010; Burchardt 2004; Barton 1986; Oliver 1996; Traustadottir 2009).

The twenty-five preambular paragraphs and fifty Articles of the Convention reflect the reality that disability stems primarily from the failure of the social environment to meet the needs and aspirations of people with impairments.

As mentioned above, the scope of the Convention is extremely broad: the text does not simply prohibit disability discrimination, but also covers civil, political, economic, cultural and social rights and is built upon the core and manifold concepts of dignity of each individual, autonomy and self-determination (Harnacke, Graumann 2012).

The Convention includes an introductory set of provisions outlining its purpose and key definitions (Arts. 1-2). Articles 3-9 CRPD set out general provisions, to be applied throughout the treaty text. In view of the subsequent analysis, it must be observed that Art. 4 CRPD requires Parties: to take measures to abolish disability discrimination; to engage in the research and development of accessible goods, services and technology for persons with disabilities and to encourage others to undertake such research; to provide accessible information about assistive technology to persons with disabilities; to promote professional and staff training on the Convention rights for those working with persons with disabilities; and to consult with and involve persons with disabilities in developing and implementing legislation and policies and in decision-making processes concerning the CRPD rights. Significantly, Art. 4 further requires Parties to adopt an inclusive policy approach to protect and promote the rights of persons with disabilities in all laws and programmes. This, on the one hand, suggests the very idea of mainstreaming, on the other hand, obliges States to re-think their disability policy making.

The Convention acknowledges that accessibility is pre-condition for independent life and full and equal participation of persons with disabili-

ties in society, and establishes it as one of its core principles.¹⁹ Article 9 UNCRPD singles out that, in order to enable persons with disabilities to live independently and participate fully in all aspects of life, Parties to the Convention have to take appropriate measures to ensure to persons with disabilities access to the physical environment, to transportation, to information and communications, including information and communications technologies and systems, and to other facilities and services open or provided to the public, both in urban and in rural areas.

The *Draft General Comment on Article 9 of the Convention*, published by the Committee on the Rights of persons with Disabilities,²⁰ affirms that «accessibility is approached in all its' complexity», and «denial of access should be considered as a discriminatory act».

Arts. 10 through 30 enumerate the specific substantive rights, which are formulated as obligations upon States parties, such as the right to life (Art. 10), freedom from torture (Art. 15) and other forms of abuse (Art. 16), the right to education (Art. 24), employment (Art. 27), political participation (Art. 29), legal capacity (Art. 12), access to justice (Art. 13), freedom of expression and opinion (Art. 21), privacy (Art. 22), participation in cultural life, sports and recreation (Art. 30), respect for home and family (Art. 23), personal integrity (Art. 17), liberty of movement and nationality (Art. 18), liberty and security of the person (Art. 14), and adequate standard of living (Art. 28).²¹

Access to information and to cultural goods and services is given a prominent position in the Convention, which acknowledges their importance as cultural rights (Laaksonen 2010),²² but also as tools to allow participation,

19 Article 3 (f) UNCRPD.

20 UN Committee on the Rights of persons with Disabilities (2013), *Draft General Comment on Article 9 of the Convention*, available at <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/crpdindex.aspx> (2013-09-15).

21 Articles 31-40 set forth the monitoring and implementation mechanisms for the UNCRPD. The Convention is accompanied by an Optional Protocol, which recognizes the Committee as a para-judicial organ.

22 Cultural rights are conceived as a category of human rights, alongside civic, political and economic and social rights. They have been regarded as both individual and collective rights relating to cultural, language or national minorities or to artistic, expressive and intellectual forms of creation (*inter alia* Stamatopoulou, 2007). Art. 5 of the UNESCO *Declaration on Cultural Diversity*, adopted by the UNESCO General Conference in 2001, available at http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (2013-09-15) clarifies the concept of cultural rights stating that: «Cultural rights are an integral part of human rights, which are universal, indivisible and interdependent. The flourishing of creative diversity requires the full implementation of cultural rights as defined in Article 27 of the Universal Declaration of Human Rights and in Articles 13 and 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. All persons have therefore the right to express themselves and to create and disseminate their work in the language of their choice, and particularly in their mother tongue; all persons are entitled

and ultimately social inclusion (Quinn 2009a). Article 21 UNCRPD requires Parties to the Convention to provide information intended for the general public to persons with disabilities in accessible formats and technologies; to accept and facilitate the use of sign languages, Braille, and all other accessible formats of communication; to encourage the mass media to make their services accessible to persons with disabilities; and to recognize and promote the use of sign languages. Whilst traditionally freedom of expression has been constructed as a negative right, and the State only has to secure that no one interferes with the freedom of opinion and expression of its citizens, the Convention turns this negative right into a positive one (Koch 2009, p. 71; Harnacke, Graumann 2012, pp. 40 *et seq.*)

Analogously, Article 30 UNCRPD, which provides the right of persons with disabilities to participate in cultural life, requires Parties to the Convention to take all appropriate measures to ensure that persons with disabilities have access to cultural materials, television programmes, films, theatre and other cultural activities, but also to places for cultural performances or services, monuments and sites. The *Draft General Comment on Article 9 of the Convention* emphasizes the importance of this obligation, and states:

[e]veryone has the right to enjoy arts. [...] But wheelchair user cannot go to a concert if there are only stairs in the concert hall. A blind person cannot enjoy a painting if there is no description of it he can hear in the gallery. A deaf person cannot enjoy a movie if there are no subtitles. A person with intellectual disability cannot enjoy a book if there is no easy to-read version of it.

Overall, this provision clearly aims to increase the low participation rate of people with disabilities as arts practitioners and end users of cultural goods and services. To this purpose, it establishes that Parties to the Convention must ensure that laws protecting intellectual property rights do not constitute an unreasonable or discriminatory barrier to access by people with disabilities to cultural materials. This relates primarily to copyright issues with respect to electronic versions of documents for blind users (Rekas 2013, p. 49; Brown, Harmon, Waelde 2012, p. 909) and captioning of audio track for deaf users. In this respect, as it will be discussed in Section 6, the international WIPO Copyright Treaty to facilitate access to

to quality education and training that fully respect their cultural identity; and all persons have the right to participate in the cultural life of their choice and conduct their own cultural practices, subject to respect for human rights and fundamental freedoms». For a general definition of cultural rights see at <http://www.culturalrights.net/en/principal.php?c=1> (2013-09-15).

published works, adopted and opened to ratification in June 2013,²³ should ensure the access to cultural material without unreasonable or discriminatory barriers for persons with disabilities.

In addition, Article 30 provides for recognition and support of specific cultural and linguistic identity of persons with disabilities, including sign languages and deaf culture.

It is worth recalling that sign languages are conveyed by means of hand movements and the use of facial expressions and lip patterns. They use visual-gestural units of form, composed of four basic hand forms: hand shape (e.g. open or closed), hand location (e.g. on the middle of the forehead or in front of the chest), hand movement (e.g. upward or downward), and hand orientation (e.g. palm facing up or out). Sign language is not a universal language, but each country has its own national sign language. They are independent from the spoken languages around them and have evolved in the deaf communities (Timmermans 2005; For an introduction on the deaf culture see *ex pluribus* Lane, Hoffmeister, 1996). The Deaf Culture is based on the claim that Deaf people constitute a minority culture rather than merely a group of people who share a disability. According to many Authors, Deaf culture falls closer to the paradigmatic cases of ethnic and national: Deaf people possess their own distinct language(s), each with a unique vocabulary and grammar, have a shared set of experiences, relating to the consequences of deafness in a hearing culture, a shared history and distinct set of institutions.²⁴

Article 30 it is certainly the core article for the purpose of the subsequent analysis and it is unprecedented in terms of content.

The predecessor of the UNCRPD, the «1993 *Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*», a soft law document adopted as a blueprint by the UN for policy-makers and to provide a basis for technical and economic cooperation among States,²⁵ had already recognised the importance of access to information and communication. It also included a specific rule on culture (Rule 10). This stated that States should ensure «that persons with disabilities are integrated into and can participate in cultural activities on an equal basis», that «persons with disabilities have the opportunity to utilize their creative, artistic and intellectual potential». It also provided that States should «promote the

23 http://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2013/article_0017.html (2013-09-15).

24 See *supra* ft. 2. The Standard Rules consist of 22 rules divided into four chapters – pre-conditions for equal participation, target areas for equal participation, implementation measures, and the monitoring mechanism – and cover all aspects of life of disabled persons. They incorporate an equality and human rights perspective. Although not a legally binding instrument, the Standard Rules represented a strong political commitment of Governments to take action to attain equalization of opportunities for persons with disabilities.

25 See *supra* ft. 22.

accessibility to and availability of places for cultural performances and services», and «initiate the development and use of special technical arrangements to make literature, films and theatre accessible to persons with disabilities». Although the *1993 Standard Rules* established a shift in the approach of international instruments towards disability (Michailakis 1999), they were soft in nature, i.e. non-binding for the States. In addition, Rule 10 was drafted in a general fashion, and did not mention directly intellectual property rights.

In other binding legal instruments, formulation of cultural rights²⁶ did not include a reference to disability. In the «*International Covenant on Economic, Social and Cultural rights*» (ICESCR),²⁷ the right to participation in cultural rights is drafted in a very general fashion (Article 15). However, the *General Comment No 5* of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights affirmed that the ICESCR should be interpreted and implemented with regard to persons with disabilities in light of the *1993 Standard Rules*. The most recent *General comment no. 21 – Right of everyone to take part in cultural life* of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights²⁸ again acknowledges the importance of both the *1993 Standard Rules* and the UNCRPD. Art 39 UNCRPD also openly refers to accessibility and states that:

effective and concrete opportunities for individuals and communities to enjoy culture fully, within physical and financial reach for all in both urban and rural areas, without discrimination. It is essential, in this regard, that access for older persons and persons with disabilities, as well as for those who live in poverty, is provided and facilitated. Accessibility also includes the right of everyone to seek, receive and share information on all manifestations of culture in the language of the person's choice, and the access of communities to means of expressions and dissemination.

The «*Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*» (Cornu 2006; Pineschi 2008; Aylett 2010),²⁹ that, whilst it is not primarily meant to promote and protect cultural rights as such,

26 Adopted by General Assembly on 16 December 1966 (Resolution 2200A/XXI) available at <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (2013-09-30).

27 *General Comment No. 5, Persons with disabilities* (Eleventh session, 1994), U.N. Doc E/1995/22 at <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm5e.htm> (2013-09-30).

28 UNESCO, *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, adopted by the UNESCO General Conference on 20 October 2005, available at <http://www.portal.unesco.org> (2013-09-30).

29 See at <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/strengthening-education-systems/inclusive-education/people-with-disabilities/> (2013-09-30).

touches upon and to some extent incorporates them (Donders 2012), does not contain any express mentioning of disability. The main international organization dealing with culture, UNESCO, has undertaken several studies and initiatives on human rights and disability (Deneger 1995; Beiter 2006), but mostly confined to education,³⁰ rather than to the access to cultural goods and services or cultural participation.

Finally, Article 30 UNCRPD has also had an important «symbolic» value: it has put an end to the marginal status of arts and culture for people with disabilities and has helped to stimulate the debate on the access to cultural goods for people with disabilities. The publication of a monographic part on access to Museums in the latest volume of «*Disability Studies Quarterly*» is probably the best and the latest (but not the last) evidence of that.

3 Disability and Culture in the EU: A «Net» of Cross-cutting Competences

Before illustrating the «cultural dimension» of the current European disability policy, it seems useful to provide the reader with a brief overview of the relevant EU competences, i.e. of the powers that the EU can (and should) exercise to implement the UNCRPD cultural rights. Generally speaking, the obligations laid down in Articles 9, 21 and 30 UNCRPD, as detailed above, while attaining the area of «non discrimination», involve a set of different EU shared and supporting competences.

It must be recalled that the EU is founded upon the values of equality and respect for fundamental rights (Article 2 TEU), and is committed to endorse the values of respect for freedom, pluralism and non-discrimination, and cultural diversity, which stem from the EU treaties and from the Charter of Fundamental Rights of the European Union (EUCFR).³¹ Article 6 TEU establishes that the EUCFR «shall have the same legal value as the Treaties», and that «[t]he Union shall accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR)». In addition, it states that fundamental rights constitute general principles of EU law.

30 «Disability Studies Quarterly» Vol 33, No 3 (2013) – *Double Issue: Museum Experience and Blindness; General Issue*, available at <http://dsq-sds.org/> (2013-09-30).

31 Art. 53 reads as follows: «Nothing in this Charter shall be interpreted as restricting or adversely affecting human rights and fundamental freedoms as recognised, in their respective fields of application, by Union law and international law and by international agreements to which the Union, the Community or all the Member States are party, including the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and by the Member States' constitutions».

Article 53 of the EUCFR³² states that the EU has to observe the standard of protection imposed by international agreements to which the Union and/or the Member States are party (while the EU could set a higher standard autonomously). The Court has been reluctant to rely on other human rights treaties (other than the ECHR) to which it is not a party. Only sporadically, in the most recent case law, can references be found to international human rights instruments.³³

The competence to take action to address disability discrimination stems primarily from Article 19 TFEU, which allows the EU to enact measures to combat discrimination on the grounds, *inter alia*, of disability. In addition, the TFEU imposes a mainstreaming duty in relation to all the grounds of discrimination prohibited under EU law (Art. 10 TFEU).

Member States are still exercising full competence in the cultural domain (which is a very politically sensitive area), but Article 3 TEU provides that the EU «shall respect its rich cultural and linguistic diversity, and shall ensure that Europe's cultural heritage is safeguarded and enhanced». To this purpose, the EU can carry out actions to support, coordinate or supplement the national actions.³⁴ Article 167(5) TFEU clarifies that the EU, through the ordinary legislative procedure, can adopt incentive measures, excluding any harmonisation. In addition, Article 167(4) TFEU establishes that the EU must take cultural aspects into account in its action under other provisions of the Treaty, in particular in order to respect and to promote the diversity of its cultures.

As it is clear from Article 167(4) TFEU, EU cultural policy interacts by its very nature with other areas of EU competence. However, Article 167 TFEU cannot be invoked as a provision inserting into EU law a justification for any national measure in the field liable to hinder intra-EU trade,³⁵ even if cultural purposes can be relevant to restrict freedom of movement (Art. 36 TFEU) and to allow State aid. In this respect, Art. 107 TFEU leaves to the Commission the possibility to declare compatible with the internal market state aid that promotes culture (Zagato 2010). Thus, European rules on the internal market and competition have direct or indirect impact on the cultural and creative sectors (Ferri 2008; Psycogiopoulou 2008; Cortese 2011; Crauford Smith 2011a).

Article 114 TFEU is also particularly relevant. This provision, which states that the EU can adopt measures for the approximation of the laws

32 Case C-438/05 *Viking Line* [2007] ECR I-10779.

33 Article 6 TFEU lists culture among the supporting competences of the EU. See also Article 167 TFEU.

34 Case C-531/07, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft v. LIBRO Handelsgesellschaft mbH* [2009] ECR I-03717.

35 See *supra* Section 1.

which have as their object the establishment and functioning of the internal market, has been the legal basis of a number of legislative acts on audio-visual and telecommunication.

The Treaty of Lisbon has conferred to the EU new and considerable powers to «establish measures for the creation of European intellectual property rights to provide uniform protection of intellectual property rights throughout the Union and for the setting up of centralised Union-wide authorisation, coordination and supervision arrangements» (Article 118 TFEU). However, the powers of the EU are still (in principle) limited. Article 345 TFEU reproduces former Article 295 EC and affirms the principle of non-interference in the property regimes of the Member States. The primary purpose of this provision concerned the prerogative of Member States to choose nationalized industries and property over private property. Nevertheless, the power to grant private property rights, including intellectual property rights, is implicitly embraced by the provision as well.

It seems safe to affirm that, on the one hand, the implementation of Articles 21 and 30 UNCRPD represents an opportunity to fulfil the mainstreaming duty laid down in Article 10 TFEU. On the other hand, it creates an (additional) opportunity for the EU to exercise its limited powers in the cultural field, to exploit the full potential of the free movement and internal market rules to enhance the production and circulation of accessible cultural goods and services, and to act in the field of intellectual property rights.

4 The «cultural dimension» of EU Disability Policy: Mainstreaming Disability?

While cultural rights of people with disabilities have been certainly promoted in different soft law documents which complement the EDS 2010-2020,³⁶ the «cultural dimension» of disability policy has been realized mainly by mainstreaming disability, i.e. introducing provisions on disabled users or on accessibility in legislative acts and financing cultural programmes for disabled people (Arsenieva 2012).

The «*Telecommunications Package*», which aims to ensure fair competition between the telecommunications operators and to increase interoperability and access of EU citizens to ICT, was amended in 2009, more or less alongside with the negotiation and conclusion of the UNCRPD. This cannot be considered, strictly speaking, «cultural³⁷ legislation»: conversely, it is an «internal market measure». Nevertheless, it creates the pre-condition for

36 See *supra* ft. 14

37 [2002] OJ L108/35.

people with disabilities being able to exercise their freedom of expression and access cultural contents.

Within the Package, Directive 2002/21/EC on electronic communications networks,³⁸ as amended,³⁹ which establishes a harmonised framework for the regulation of electronic communications services, electronic communications networks, associated facilities and associated services, contains explicit reference to disability. In particular, the scope of this directive has been extended to «certain aspects of terminal equipment to facilitate access for disabled end-users». Article 8(2) establishes that the national regulatory authorities shall promote competition in the provision of electronic communications networks, electronic communications services and associated facilities and services by *inter alia* ensuring that users, including disabled users, elderly users, and users with special social needs, derive maximum benefit in terms of choice, price and quality.

Directive 1999/5/EC on radio and telecommunication terminal equipment (R&TTE Directive),⁴⁰ which establishes a regulatory framework for the free movement in the EU of radio equipment and telecommunications terminal equipment, acknowledges the rights of people with disabilities. Recital 15 states that: «telecommunications are important to the well-being and employment of people with disabilities who represent a substantial and growing proportion of the population of Europe», and that «[...] radio equipment and telecommunications terminal equipment should therefore in appropriate cases be designed in such a way that disabled people may use it without or with only minimal adaptation».

Directive 2010/13/EU on Audiovisual Media Services (AVMSD), which amends and renames the Television without Frontiers Directive (Directive 89/552/EEC, as amended by subsequent acts) lays down a legal framework which is highly pertinent to the implementation of Art. 30 UNCRRPD. It governs EU-wide coordination of national legislation on all audiovisual media, both traditional TV broadcasts and on-demand services,⁴¹ recognising that «audiovisual media services are as much cultural services as they are

38 Directive 2009/140/EC [2009] OJ L337/37.

39 [1999] OJ L91/10. The Commission has recently presented a proposal to revise the R&TTE Directive (COM(2012) 584 final) in order to improve the level of compliance with the requirements established in the Directive, and to increase the confidence of all stakeholders in the regulatory framework, and to clarify and simplify the Directive, including some limited adaptations of scope, so as to facilitate its application and eliminate unnecessary burden for economic operators and public authorities. The new proposal, as the R&TTE Directive is currently into force, acknowledges the rights of people with disabilities and the need for accessible equipment.

40 http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/avms/index_en.htm (2013-09-30).

41 Recital 5 of the Preamble.

economic services» (Crauford Smith 2011b).⁴² The Directive obliges Member States to ensure that «audiovisual commercial communications shall not include or promote any discrimination based on sex, racial or ethnic origin, nationality, religion or belief, disability, age or sexual orientation». However, most significantly for the purpose of this analysis, the Directive includes a provision on accessibility for people with disabilities. According to Article 7 AVMSD, «Member States shall encourage media service providers under their jurisdiction to ensure that their services are gradually made accessible to people with a visual or hearing disability». This means that it is up to national governments to encourage media companies under their jurisdiction to use e.g. sign language, subtitling, audio-description or easily understandable menu navigation. Although this is more a programmatic provision than a prescriptive one, the text has been influenced by the EU's negotiation and accession to the UNCRPD. Even if we take into account the limited EU competence in the cultural field, it is doubtful whether the AVMSD is in full compliance with the obligations laid down in Articles 21 and 30 UNCRPD.

With regard to EU historical documents, even prior to the accession to the UNCRPD, the Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 (amending Regulation (EEC, Euratom) No 354/83), concerning the opening to the public of the historical archives of the EEC and the Euratom,⁴³ introduced a provision stating that each institution must conserve documents «which are available in forms meeting special needs (Braille, large text or recordings)». A proposal to amend this regulation has been recently presented. It provides for the deposit of the historical archives of the institutions at the European University Institute (EUI) in Florence, and seemingly provides that «[e]ach institution shall adopt internal rules for the application of this Regulation. These shall include rules for the preservation, opening to the public and protection of personal data contained in the historical archives. Wherever possible, the institutions shall make their archives available to the public by electronic means. They shall also conserve documents which are available in forms meeting special needs (Braille, large text or recordings)». Both the provision in force and that laid down in the proposal are in compliance with Articles 21 and 30 UNCRPD. Nevertheless, one could argue whether this provision is enough to fulfil the obligation laid down in Article 30 UNCRPD.

The «cultural dimension» of disability policy has been put into effect further to the EU's negotiation and accession to the UNCRPD also through the

42 [2003] OJ L243/1.

43 http://ec.europa.eu/culture/calls-for-proposals/culture-programme-guide_en.htm (2013-09-30).

EU's Culture programme (2007-2013).⁴⁴ Although the Decision 1855/2006/EC adopting the programme⁴⁵ does not mention disability or access to culture of people with disabilities, under this programme several projects involving people with disabilities have been funded in the last few years and mainly since 2009. A few examples can be provided: *Dhali Muchi* a funded programme of dance, live music and non-verbal theatre involved children with disabilities and children with terminal illnesses; *Expression Unlimited* brought together deaf-blind artists and mainstream artists from different cultures and experiences; a three-year project on accessibility included practical demonstrations of new policies and techniques promoting accessibility in the heritage field (DG Education and Culture 2009). These funded programmes are certainly important and seems to reflect the «symbolic» value of Article 30 UNCRPD.

It is likely that under the new programme *Creative Europe 2014-2020*, which does not mention (regrettably) disability, neither disabled users or practitioners, but puts great emphasis on the «digital shift», other projects and activities enhancing cultural participation of people with disabilities will be financed.⁴⁶

All the different «measures» concisely discussed reveal that there is a «cultural dimension» of EU disability policy, but still immature. The negotiation and conclusion of the UNCRPD opened up new scenarios. Although Articles 21 and 30 UNCRPD have not been fully implemented yet, the EU has been slowly and somewhat timidly realizing the principle of accessibility with regard cultural goods and services.

5 The Promotion of Sign Languages

An area in which the UNCRPD is opening up new perspectives is that of the sign languages.

Indeed, the EU institutions have not released any official soft law document on this topic recently. The main and only official records remains the 1988 and 1998 resolutions of the European Parliament. The European Parliament was indeed the first institution addressing sign languages at European level. In a 1988 resolution, it called on the Commission to make a proposal concerning the official recognition of the sign language used by deaf people in each member State, and the Member States to abolish any remaining obstacles to the use of sign languages. Ten years later, the European Parliament called the Commission again to make a proposal to

44 [2006] O.J. L 372/1.

45 COM (2011) 785/2

46 [1998] OJ C 379/66.

concerning official recognition of the sign languages and to ensure EU funding programmes in the field of education and employment training including training of sign language tutors and interpreters.⁴⁷

However, it is apparent that, in the last few years, the EU is most actively dealing with sign languages as a topic of its linguistic policies: the promotion of sign languages has been recognized as «an important part of Europe's multilingual diversity».⁴⁸ In addition, the EU has financed projects through the European Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.⁴⁹

This is in line with the human rights discourse which tends to embrace the argument that the Deaf community is a linguistic minority group entitled to rights of recognition and preservation (*inter alia* Ball 2011), and in line with Article 30 UNCRPD. It also shows that sign languages (but, also, more generally, disability) can, in the long run, be fully included in the bulk of «cultural diversity».

The promotion of sign language is connected to the recognition (perhaps not explicit) of the identity of the Deaf culture, and, as Von Bogdandy has pointed out, «the success of the term 'cultural diversity' relies conceptually on the theme of identity».

The EU has a limited competence as to languages, and the recognition of sign languages is inextricably linked to their recognition at the national level. However, the structural and normative paradigm of the protection of cultural (including linguistic) diversity⁵⁰ is deeply rooted in the EU legal

47 http://ec.europa.eu/languages/languages-of-europe/sign-languages_en.htm (2013-09-15). Only few countries (Austria, Portugal and Finland) have recognised sign language at the constitutional level. However, almost all the EU countries give to sign languages an official status through primary laws (Timmermans 2005).

48 http://eacea.ec.europa.eu/llp/projects/public_parts/documents/languages/lan_mp_511547_SignLEF.pdf (2013-09-30). Another important pilot project on sign language has been launched in June 2013. However, this project is focused on the use of sign language in the communications with the EU institutions. See at http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-511_en.htm (2013-09-30).

49 The notion of cultural diversity represents the most recent development of the concept of the cultural exception. Such an evolution represents neither a purely linguistic change nor a mere semantic evolution: it lies upon an ideological change. The protection of cultural goods and services cannot derive only from a preferential treatment, but from a more complex approach, which includes protection and promotion of individual and collective rights and identitarian claims (*ex pluribus* Foa and Santagata 2004). Cultural diversity involves regimes of cultural federalism and the guarantee of religious, linguistic and other cultural rights for persons belonging to cultural groups, and the recognition of the distinctive nature of cultural goods and services. As mentioned in Section 3, direct reference to the (protection and promotion) of cultural diversity appears in Article 167 TFEU. The EU Charter of fundamental rights contains norms concerning cultural rights (freedom of expression, arts, religion) as well as the explicit reference to cultural diversity in the Preamble and in Article 22.

50 Relating (neighbouring) rights include audio-visual and sound recording production rights, rights in broadcast and cable cast, and rights in performances.

framework (*inter alia* Barbato 2005; Ferri 2008). The increasingly high profile given to sign languages seems to reflect a long-term trend, which has certainly strengthened further to the EU's accession to the UNCRPD and after the launch of the Strategy.

6 Promoting Access to Cultural Goods and Services through Copyright Exceptions

The most prominent side of the «cultural dimension» of EU disability policy is probably related to «copyright exceptions». These exceptions should foster access to cultural goods, in particular to books and printed materials for visually impaired.

It is well known that copyright, which is a temporary exclusive right over the expression of an idea, arises automatically and without formality upon creation of the work, once it is fixed in some material, reproducible form (Von Lewinsky 2008; Cook 2010).⁵¹ Generally speaking, copyright is territorial in nature⁵² and it is still governed by national law, which however must comply with international⁵³ and EU law (Cook 2010; Rekas 2013).

In the EU, at present there is not a fully harmonized copyright regime. Without exploring the complexity of the copyright rules within the EU, it suffices to point out that the main EU piece of legislation into force is Directive 2001/29/EC on the Harmonization of Certain Aspects of Copyright and Related Rights in the Information Society (InfoSoc Directive). The Directive transposes into EU law the main international obligations arising from the two treaties on copyright and related rights adopted within the framework of the World Intellectual Property Organisation (WIPO), to which the EU is party to, and is intended to harmonise certain aspects of the law on copyright to ensure competition in the internal market.⁵⁴ In a nutshell, it concerns reproduction rights, the right of communication and distribu-

51 IP right is limited to the territory of the state granting it. The exclusive right can only cover activities occurring within the respective territory. No intangible subject matter is protected by one uniform right applying world-wide.

52 The concept of international copyright protection is dated as far as into 1886 when the Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic works took place. For more detail see: von Lewinsky 2008, pp. 65-86. The Berne Convention became basis for the World Intellectual Property Organization (WIPO) treaties. The WIPO administers several treaties: <http://www.wipo.int/copyright/en/law/> (2013-09-30). The most relevant is the WIPO Copyright Treaty of 1996 (WCT, available at <http://www.wipo.int/treaties/en/ip/wct/>, [2013-09-30]). The other main international piece of legislation is the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS), which came into effect on 1 January 1995: http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/intel2_e.htm (2013-09-30).

53 Case C-479/04 *Laserdisken* [2006] ECR I-8089.

54 Case 78/70 *Deutsche Grammophon v. Metro* [1971] ECR 487.

tion rights. According to this Directive, Member States are to provide for the exclusive right to authorise, or prohibit direct or indirect, temporary or permanent reproduction by any means and in any form, in whole or in part for authors, of the original and copies of their works; for performers, of fixations of their performances; for phonogram producers, of their phonograms; for the producers of the first fixation of films, in respect of the original and copies of their films; for broadcasting organisations, of fixations of their broadcasts. Member States are also to provide authors, performers, phonogram producers, broadcasting organizations, producers with the exclusive right to authorise or prohibit any communication to the public of copies of their works. In addition, the Directive harmonises for authors the exclusive right of distribution to the public of their works or copies thereof. In compliance with long standing and well-established CJEU's case law, this distribution right is exhausted where the first sale or first other transfer of ownership in the EU of a copy is made by the right-holder or with his consent.⁵⁵

The Directive introduces a mandatory exception to the right of reproduction in respect of certain temporary acts of reproduction. It also makes provision for other non-mandatory exceptions to the rights of reproduction or communication, which are to be accorded at national level by the Member State concerned. Among these exceptions one is directly related to people with disabilities. The Preamble of the Directive makes clear that Member States should be given the option to provide for certain exceptions or limitations *inter alia* for use by people with disabilities. In addition, Member States should adopt all necessary measures to facilitate access to works by persons with disabilities which constitute an obstacle to the use of the works themselves, and to pay particular attention to accessible formats.

Notably, Article 5 (3) states that exceptions and limitations to reproduction rights, the right to communicate works to the public and the right to make available to the public other subject-matter, may be imposed by Member States «for the benefit of people with a disability, which are directly related to the disability and of a non-commercial nature, to the extent required by the specific disability». The scope of this exception (and of the others) is however limited to special cases, which do not conflict with a normal exploitation of the work and do not unreasonably prejudice the legitimate interests of the rightholder. Thus, the wide room for manoeuvre let to Member States, and the optionality given to them, and limited scope of the exception can hardly be considered in compliance with Article 30 UNCRPD.

However, since 2008, the European Commission is working to advance the *acquis* on copyright, and aims to finalize a review of the EU copyright

55 http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/index_en.htm (2013-09-30).

framework, addressing, *inter alia*, limitations and exceptions to copyright in the digital age.⁵⁶

In 2008 the Commission launched a public consultation on the «*Green Paper on Copyright in the Knowledge Economy*»,⁵⁷ to examine how a broad dissemination of knowledge in the Single Market, notably in the online environment, could be achieved in the context of existing copyright legislation.

In 2009, the Commission published the «*Communication on Copyright in the Knowledge Economy*»,⁵⁸ which while referring to the outcome of the consultation, announced a series of preparatory actions. Significantly, the Communication devotes one Section to copyright exceptions for the benefit of persons with disabilities. The Commission recognised that 95% of books in accessible formats are provided by specialist agencies, funded through charities or public subsidies, working under copyright exceptions. It also accepted that, although all the Member States have implemented copyright exceptions, the approach is not harmonised, and the cross-border transfer of cultural materials is hampered by the territorial limitation of exceptions. Explicitly referring to the UNCRPD, the Commission acknowledged that, while a general principle of equal treatment of persons with disabilities for access to and supply of goods and services has been included in the Commission's proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion, belief, disability, age or sexual orientation,⁵⁹ access to cultural materials requires specific measures.

While persons with disabilities have advocated «an EU-wide standardised and comprehensive mandatory copyright exception», publishers want to improve existing voluntary licensing schemes. The Commission has committed itself, first, to «encourage publishers to make more works in accessible formats available to disabled persons», secondly, to organize a stakeholder forum concerning the needs of disabled persons, in particular visually impaired persons, and to further consider the possibility of modifying legislation.

The stakeholders dialogue led to a «*Memorandum of Understanding*» (MoU) on access to works by people with print disabilities to increase the number of works published in special formats and facilitate their distribution across the EU.⁶⁰ Basically the MoU lies upon voluntary commitment

56 COM (2008) 466 final.

57 COM (2009) 532 final.

58 COM (2008) 426 final.

59 http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/initiatives/access/index_en.htm (2013-10-01).

60 <http://ec.europa.eu/digital-agenda/digital-agenda-europe>.

of publishers' which will be supported to produce accessible content. The stakeholders have also envisaged a network of Trusted intermediaries in all EU Member States and the creation of an online European accessible e-books service. Subsequently, the «European Network of Trusted Intermediaries» (ETIN) was established at the end of 2012. This is a Brussels-based network representing both trusted intermediary organisations and rights holders.

Up to now, the ETIN has agreed a model licence/agreement for the cross-border transmission of accessible copies of works, and is finalising terms for the mutual recognition of Trusted Intermediaries within the ETIN.

Both the stakeholders and the Commission recognised that the MoU was only a first step in ensuring general access to all print material to people with print disabilities. Still it is unclear whether legislative initiative will be taken.

The review of the Digital Agenda, published in December 2012, identifies among the 7 key areas for further efforts: «update EU's Copyright Framework».⁶¹ Thus, it seems predictable that the Commission will be called upon the review of Article 5(3) of the Infosoc Directive.

An amendment of Article 5(3) seems predictable also because for a matter of coherence between internal and external EU policies. While not to be taken for granted, this coherence should be expected. In this respect, it must be recalled that the EU has actively participated to the negotiations within the WIPO on an international pact to improve access to copyrighted works for visually impaired and people with print disabilities around the world (Rekas 2013; Kongolo 2012). During the negotiation, the Commission, on behalf of the EU, tabled a proposal for a «*Joint Recommendation Concerning the Improved Access to Works Protected by Copyright for Persons with a Print Disability*».⁶² This recommendation (clearly not binding) aimed to encourage Member States to introduce in their national copyright law an exception that covers uses that are directly related to print disability to the extent required by the specific print disability, and that are of a non-commercial nature (Rekas 2013, p. 64). The Marrakech Treaty to facilitate access to published works for persons who are blind, visually impaired, or otherwise print disabled was adopted by the WIPO on 27 June 2013.⁶³ Put it

61 WIPO, SCCR, Draft Joint Recommendation Concerning the Improved Access to Works Protected by Copyright for Persons with a Print Disability, 20th Sess. SCCR/20/12, (21-24 June 2010), available at http://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=134412 (2013-10-01).

62 The full text of the Treaty is available at http://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=245323 (2013-10-23). The Article 18 provides that the Treaty will enter into force «three months after 20 eligible parties referred to in Article 15 [will] have deposited their instruments of ratification or accession».

63 The members of the Wittem Group share a concern that the process of copyright law making at the European level lacks transparency. The Group believes that a European Copyright

simply, this treaty creates a mandatory exception to copyright that allows organisations for the blind to produce, distribute and make available accessible format copies to visually impaired persons without the authorisation of the rightholder. It also allows for the exportation of the accessible formats, provided that certain conditions are met. If the EU and its Member States accede to this treaty (which likely considered the enthusiasm which surrounded its adoption), a change of the EU legislation (and of Article 5(3) of the Infosoc Directive) should be envisaged.

Despite the uncertainty on the future legislative scenarios, this overview seems to show that the EU has been starting to realize the principle of accessibility and the right to access cultural goods and services embedded in the UNCRPD.

7 Concluding Remarks

This brief contribution has attempted to show that a «cultural dimension» of disability policy has emerged further to the negotiation of the UNCRPD and the launch of the Strategy. While such a dimension has been strengthened further to the EU's accession to the UNCRPD, the implementation of Articles 9, 21 and 30 is still at the very beginning.

The only field in which progress is apparent, though largely incomplete, is the one of copyright exceptions. The significant efforts displayed at the policy level has not led to a change of Directive 2001/29, yet. However, many scholars have underlined the necessity of a more coherent and harmonized set of copyright rules. The most prominent attempt to plea for such a framework has been carried out from 2002 to 2010 by a group of European scholars, united in the Wittem Group. These scholars collaborated on drafting model provisions of a European Copyright Code.⁶⁷ It is still uncertain whether and how the EU will proceed to the envisaged reform of EU copyright legislation. In any case, any reform cannot but take into account both the UNCRPD and the Marrakesh Treaty.

The most interesting aspect of this emerging «cultural dimension» of EU disability policy is that the trajectory along which it is developing is (potentially) twin-tracked. On the one hand, the EU is slowly fostering the access to cultural goods and services. On the other hand, implementing Article 30, the EU can integrate disability in the structural and normative paradigm of cultural diversity. The latter «track» can be identified in the higher and higher profile given to sign languages, inevitably connected to the recognition (still implicit) of the identity of the Deaf culture.

Code drafted by legal scholars might serve as a model or reference tool for future harmonisation or unification of copyright at the European level. See at <http://www.copyrightcode.eu/> (2013-09-30).

Bibliography

- Anderson, Joel; Philips, Jos (2012). «Editor's Introduction». In: Anderson, Joel; Philips, Jos (eds.), *Disability and Universal Human Rights: Legal, Ethical, and Conceptual Implications of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Utrecht: Universiteit Utrecht; Netherlands Institute of Human Rights, pp. 1-5.
- Aylett, Holly (2010). «An International Instrument for International Cultural Policy: The Challenge of UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions» [online]. *International Journal of Cultural Property*, pp. 355-373. Available at <http://ukccd.files.wordpress.com/2011/12/internationaljournalof-culturalstudies.pdf>.
- Arsenjeva, Janina (2012). *Annotated Review of European Union Law and Policy with Reference to Disability* [online]. Prepared under the direction of Prof. Lisa Waddington on behalf of the Academic Network of European Disability Experts (ANED). Available at <http://www.disability-europe.net/>.
- Barnes, Colin; Mercer, Geof (2010). *Exploring Disability*. Cambridge: Polity Press.
- Ball, Andrea R. (2011). «Equal Accessibility For Sign Language Under The Convention On The Rights Of Persons With Disabilities». *Case Western Reserve Journal of International Law*, pp. 759-798.
- Barbato, Jean Claude (2005). «La diversité culturelle: Élément de l'identité de l'Union Européenne en matière d'actions culturelles extérieures dans la perspective de l'Union élargie». In: Andriantsimbazovina, Joel; Geslot, Christophe (éds.), *Les Communautés et l'Union européennes face aux défis de l'élargissement*. Paris: La Documentation Française.
- Barton, Len (1986). *Disability and Society: Emerging Issues and Insights*. London: Longman.
- Beiter, Klaus Dieter (2006). *The Protection of the Right to Education by International Law*, Leiden; Boston: Martinus Nijoff.
- Brown, Abbe; Harmon, Shawon; Waelde, Charlotte (2012). «Do you See what I See? Disability, Technology Law and the Experience of Culture?». *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, pp. 901-929.
- Burchardt, Tania (2004). «Capabilities and Disability: The Capabilities Framework and the Social Model of Disability». *Disability & Society*, 19, pp. 735-750.
- Cook, Thomas (2010). *EU Intellectual Property Law*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Cornu, Marie (2006). «La Convention pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles». *Journal du droit international*, 133, pp. 929-993.

- Cortese, Bernardo (2011). «Principi del mercato interno ed Europa della cultura: Alcune suggestioni». In: Zagato, Lauso; Vecco, Marilena (cura di), *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*. Milano: FrancoAngeli, pp. 109-132.
- Craufurd Smith, Rachel (eds.) (2005). *Culture and European Union Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Craufurd Smith, Rachel (2011a). «The Evolution of Cultural Policy in the EU». In: Craig, Paul; de Búrca, Gràinne (eds.), *The Evolution of EU Law*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, pp. 872-895.
- Craufurd Smith, Rachel (2011b). «Determining Regulatory Competence for Audiovisual Media Services in the European Union». *Journal of Media Law*, pp. 263-285.
- Degener, Teresia (1995). «Disabled Persons and Human Rights: The Legal Framework». In: Degener, Teresia; Koster Dreese, Yolan, *Human Rights and Disabled Persons*. Dordrecht; Boston: Martinus Nijhoff, pp. 9-39.
- DG Education and Culture (2009). *Culture in Motion* [online]. Available at http://ec.europa.eu/culture/documents/publications/cult_prog_2009_en.pdf.
- Donders, Yvonne (2012). «The Cultural Diversity Convention and Cultural Rights: Included or Ignored?» [online]. In: Kono, Toshiyuki; Van Uytsel, Steven (eds.), *The Convention on the Promotion and the Protection of the Diversity of Cultural Expressions*. Antwerp: Intersentia. Available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2015258&download=yes.
- Famiglietti, Gianluca (2010). *Diritti culturali e diritto della cultura: La voce 'cultura' dal campo delle tutele a quello della tutela*. Torino: Giappichelli.
- Ferri, Delia (2008). *La costituzione culturale dell'Unione Europea*. Padova: CEDAM.
- Ferri, Delia (2009). «La dimensione prescrittiva della cultura: Un'analisi comparata tra significante e significato». *Rivista di Diritto pubblico comparato italiano ed europeo*, pp. 12-33.
- Ferri, Delia (2013). *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities as an 'Integral Part' of EU Law*. EUI Working Papers, AEL2013/10, forthcoming.
- Foa, Stefano; Santagata, Walter (2004). «Eccezione culturale e diversità culturale: Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate» [online]. *Aedon*. Available at <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/2/santfoa.htm>.
- Ginsburg, Jane (2006). *International Copyright and Neighbouring Rights: The Berne Convention and Beyond*, vol. 1. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Halvorsen, Rune (2009). *The Accessibility Principle in the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Implication for EU Disability Law and Policy*. Paper prepared for EFC UNCRPD Implementation Project, unpublished.

- Harnacke, Caroline; Graumann, Sigrid (2012). «Core Principles of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: An Overview». In: Anderson, Joel; Philips, Jos (eds.), *Disability and Universal Human Rights: Legal, Ethical, and Conceptual Implications of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Utrecht: Universiteit Utrecht; Netherlands Institute of Human Rights (SIM), pp. 9-30.
- Harpur, Paul (2012). «Embracing the New Disability Rights Paradigm: The Importance of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities». *Disability & Society*, 27 (1), pp. 1-14.
- Hosking, David (2013). «Staying the Course: The European Disability Strategy 2010-2020». Flynn, Eilionoir; Quinn, Gerard; Waddington, Lisa (eds.), *European Yearbook of Disability Law*, vol. 4. Antwerp; Portland: Intersentia, pp. 73-98.
- Hoffman, Julia; Dakuri, Aliaa (2013). «Disability Rights Between Legal Discourses and Policy Narratives: An Analysis of the European and Canadian Frameworks» [online]. *Disability Studies Quarterly*, 33 (3). Available at <http://dsq-sds.org/article/view/1778/3260>.
- Juaristi, Patxi; Reagan, Timoty; Tomkin, Humprey (2008). «Linguistic Diversity in the European Union: An Overview». In: Arzoz, Xabier, *Respecting Linguistic Diversity*. Amsterdam: Jonhn Benjamin Publishing.
- Kayess, Rosmary; French, Philip (2008). «Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities». *Human Rights Law Review*, 8, pp. 14-31.
- Koch, Ida Elizabeth (2009). «From Invisibility to Indivisibility: The International Convention on the Rights of Persons with Disabilities». In: Quinn, Gerard; Arnardottir, Oddny M. (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, pp. 63-77.
- Kongolo, Tshimanga (2012). «Towards an International Instrument on Exceptions and Limitations to Copyright to Visually Impaired Persons/ Persons with print disabilities». *European Intellectual Property Review*, pp. 823-833.
- Laaksonen, Anna (2010). *Making Culture Accessible: Access, Participation and Cultural Provisions in the Context of Cultural Rights in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publications.
- Lane, Harlan; Hoffmeister, Robert; Bahan, Ben (1996). *A Journey into the Deaf-World*. Dawn Sign Press.
- Leach, Edmund (1977). *Cultura/Culture*. In: *Enc. Einaudi*, vol. 4. Torino, *ad vocem*.
- Leach Scully, Jackie (2012). «The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Cultural Understandings of Disability». In: Anderson, Joel; Philips, Jos (eds.), *Disability and Universal Human Rights: Legal, Ethical, and Conceptual Implications of the Convention on the Rights of*

- Persons with Disabilities*. Utrecht: Universiteit Utrecht; Netherlands Institute of Human Rights (SIM), pp. 71-83.
- Lord, Janet (2010). *Accessibility and Human Rights Fusion in the CRPD: Assessing the Scope and the Content of the Accessibility Principle and Duty Under CRPD: Presentation for the General Day of Discussion on Accessibility* [online]. Paper presented at the Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Available at <http://www.ohchr.org/EN/HR-Bodies/CRPD/Pages/DGD7102010.aspx>.
- Mabbet, Deborah (2005). «The Development of Rights-based Social Policy in the European Union: The Example of Disability Rights». *Journal of Common Market Studies*, pp. 97-120.
- Malkawi, Bashar H. (2013). «A Long TRIP Home: How the Berne Convention, TRIPS Agreement, and Other Instruments Complement the International Copyright System». *European Intellectual Property Review*, pp. 93-107.
- Mercier, Colin; Obuljen, Nina; Primorac, Jaka; Uzelac, Aleksandra (2012). *The Culture Strand of the Creative Europe programme 2014-2020* [online]. Brussels: EU Parliament. Available at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/495825/IPOL-CULT_NT\(2012\)495825_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/495825/IPOL-CULT_NT(2012)495825_EN.pdf).
- Michailakis, Dimitrios (1999). «The Standard Rules: A weak Instrument and A Strong Commitment». In: Jones, Melinda; Basser Marks, Ann Lee. *Disability, Diversity and Legal Change*. The Hague-Boston-London: Martinus Nijhoff, pp. 119-130.
- Munoz Machado, Santiago; Del Lorenzo, Rafael (1997). *European Disability Law*. Madrid: Escuela Libre Editorial, 1997.
- Oliver, Mike (1996). *Understanding Disability: From Theory to Practice*. Basingstoke: Macmillan.
- Pineschi, Laura (2008). «Convenzione sulla diversità culturale e diritto internazionale dei diritti umani». In: Zagato, Lauro (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO*. Padova: CEDAM, pp. 159-190.
- Psychogiopoulou, Evangelia (2008). *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff.
- Quinn, Gerard (2005). «The European Social Charter and EU Anti-discrimination Law: Two Force Fields with one Purpose». In: de Búrca, Grainne; de Witte, Bruno; Ogertschnig, Larissa, *The Protection of Social Rights in Europe: Changes and Challenges*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Quinn, Gerard (2009a). «A Short Guide to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities». In: Waddington, Lisa; Quinn, Gerard (eds.), *European Yearbook of Disability Law*, vol. 1. Antwerp; Portland: Intersentia, pp. 89-114.
- Quinn, Gerard (2009b). «Disability and Human Rights: A New Field in the United Nations». In: Krause, Catarina; Scheinin, Martin (eds), *In-*

- ternational Protection of Human Rights: A Textbook*. Turku; Abo: Abo Akademi University; Institute for Human Rights; Abo Akademi UIHR.
- Rekas, Abigail (2013). «Tracking the Progress of the Proposed WIPO Treaty on Exceptions and Limitations to Copyright to Benefit Persons with Print Disabilities». In: Flynn, Eilionoir; Quinn, Gerard; Waddington, Lisa (eds.), *European Yearbook of Disability Law*, vol. 4. Antwerp-Portland: Intersentia, pp. 45-72.
- Sabatello, Maia (2005). «Disability, Cultural Minorities, and International Law: Reconsidering the Case of the Deaf Community». *Whittier Law Review*, pp. 1025-1050.
- Seatzu, Francesco (2009). «La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: Diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo». *Diritti umani e diritto internazionale*, pp. 259-281.
- Stamatopoulou, Eva (2007). *Cultural Rights in the International Law: Article 27 of the Universal Declaration of Human Rights and Beyond*. Leiden; Boston: Martinus Nijoff.
- Stein, Michael; Lord, Janet (2009). *Future Prospects for the United Nations Convention on Disability*. In: Quinn, Gerard; Arnardottir, Oddný Mjöll (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*. Leiden; Boston: Brill, pp. 17-40.
- Timmermans, Nina (2005). *The Status of Sign Languages in Europe* [online]. Strasbourg: Council of Europe Publications. Available at http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/soc-sp/5720-0-ID2283-Langue%20signe_GB%20assemblee.pdf.
- Traustadottir, Rannveig (2009). *Disability Studies, the Social Model and Legal Developments*. In: Quinn, Gerard; Arnardottir, Oddný Mjöll (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*. Leiden; Boston: Brill pp. 3-16.
- UN (2007). *From Exclusion to Equality: Realizing the Rights of Persons with Disabilities: Handbook for Parliamentarians on the Convention of the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol*. Geneva: United Nations.
- UN Committee on Economic Social and Cultural Rights (CESCR) (2009). *General comment no. 21: Right of Everyone to Take Part in Cultural Life (art. 15, par. 1a of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/GC/21 [online]. Available at <http://www.refworld.org/docid/4ed35bae2.html> (2013-10-22).
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (1994). *General Comment no. 5: Persons with disabilities (Eleventh session)*, U.N. Doc E/1995/22 [online]. Available at <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm5e.htm>.
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2013). *Draft General Comment on Article 9 of the Convention* [online]. Available at <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/crpdindex.aspx>.

- Waddington, Lisa (1999). *The European Community's Response to Disability*. In: M. Jones; A. Basser, Marks, *Disability, Divers-Ability and Legal Change*. The Hague; Boston; London: Martinus Nijoff, pp. 139-151.
- Waddington, Lisa (2006). *From Rome to Nice in a Wheelchair: The Development of a European Disability Policy*. Groningen: Europa Law Publishing.
- Wittem Group (2011). «European Copyright Code». *European Intellectual Property Review*, pp. 76-83.
- van Weele, Esther (2012). «The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the Context of Human Rights Law». In: Anderson, Joel; Philips, Jos, *Disability and Universal Human Rights: Legal, Ethical, and Conceptual Implications of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Utrecht: Uninversiteit Utrecht; Netherlands Institute of Human Rights (SIM), pp. 9-30.
- von Lewinsky, Silke (2006). *International Copyright Law and Policy*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Zagato, Lauso (2010). «Aiuti di Stato alla cultura: recenti sviluppi?». In: Rossi, Lucia Serena; Baroncini, Elisa (a cura di), *Rapporti fra ordinamenti e diritti dei singoli: Studi in onore di Paolo Mengozzi*. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 219-244.
- Zagato, Lauso (2011). «La problematica costruzione di un'identità culturale europea: Un quadro più favorevole dopo Lisbona?». In: Zagato, Lauso; Vecco, Marilena (a cura di), *Le culture dell'Europa, l'Europa della cultura*. Milano: FrancoAngeli, pp. 250-270.

Parte terza
Cittadinanza sociale e migrazioni

La lenta emancipazione della cittadinanza europea dall'appartenenza etno-nazionale

Marco Ferrero

Abstract Citizenship has two dimensions: affiliative – sense of belonging or identity and civic – duties of participation. Citizens constitute the polity's demos (its 'people'), which often coincides with a nation (ethnos). Now while EU citizenship was introduced with the purpose of enhancing 'European identity' understood as the Europeans' sense of belonging to their political community, such citizenship has faced the problem that is based on national Member States' demos. In the 1990s most scholars saw European citizenship as a purely decorative and symbolic institution which added little new to the 'pre-Maastricht' regime of free movement rights. In addition, many felt the need to defend the primacy of national citizenship by highlighting the derivative nature and weak content of European citizenship. Accordingly, its transformative potential remained at the margins of the debate. Despite such assessments, European Union citizenship has matured as an institution, owing to a number of important interventions by the European Court of Justice.

Sommario 1 Introduzione. – 2. L'appartenenza nazionale nella nozione di cittadinanza italiana. – 3. L'appartenenza nazionale nella nozione di cittadinanza europea.

1 Introduzione

Nell'anno europeo della cittadinanza dell'Unione, in una fase in cui l'Europa è vissuta da una parte consistente dei cittadini del vecchio continente come imposizione di sacrifici finalizzati ad una ripresa di cui si stentano a vedere i prodromi,¹ è interessante notare il progressivo ampliamento della portata includente della cittadinanza europea che tende ad affrancarsi dall'elemento etno-nazionale che l'ha connotata fortemente all'origine. In altre parole quello che si cercherà di dimostrare con il presente contributo è che, mentre la cittadinanza dei Paesi membri, da fattore di emancipazione sociale ed affermazione progressiva dei diritti (detti appunto 'di cittadinanza'), ha finito per essere fattore di esclusione dei non cittadini, la cittadinanza europea sta progressivamente rivelando la sua portata inclusiva, addirittura oltre (potremmo dire «nonostante»), lo stretto orizzonte delle appartenenze nazionali.

Per comprendere la significatività di questo passaggio che è storico, politico e giuridico, non è superfluo ricordare che, in principio, il rapporto tra l'individuo e lo Stato era di sudditanza, di sottoposizione dentro lo Stato.

1 Secondo i risultati dell'indagine di Eurobarometro pubblicati il 20 dicembre 2013, poco meno della metà dei cittadini europei (49%) si dichiara pessimista riguardo al futuro della UE (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1294_it.htm).

Come è noto questo rapporto si è incrinato con la Rivoluzione francese, a seguito della quale l'emersione dalla sudditanza si esprime in uno spostamento del baricentro del potere dentro lo Stato attraverso la rivendicazione di un Parlamento rappresentativo. Tuttavia nel diritto internazionale (e nelle legislazioni nazionali) resta tuttora valida l'appartenenza dell'insieme dei cittadini – il popolo – allo Stato di cui essi sono elemento costitutivo. È lo Stato che stabilisce i criteri di attribuzione della cittadinanza. Nella relazione che collega ontologicamente il cittadino allo Stato si esprime la sovranità di quest'ultimo, come divieto di ingerenza. Il cittadino «è dello Stato».

Nella formazione dello Stato moderno, che si auto definisce con le norme sulla cittadinanza prevale l'idea della identità nazionale e dunque la cittadinanza si configura innanzitutto come status giuridico che differenzia, discrimina, tra chi è appartenente alla comunità nazionale e chi non lo è.

2 L'appartenenza nazionale nella nozione di cittadinanza italiana

La legge speciale che disciplina i modi di acquisto della cittadinanza italiana, l. 555/1912, definisce la cittadinanza come status che consegue ad una discendenza o a un rapporto 'di sangue', sia quando ricollega l'acquisto della cittadinanza al rapporto di filiazione, sia quando lo connette al rapporto di *coniugio*, in particolare in presenza di prole.

Ma la dimensione dell'appartenenza etno-nazionale caratterizza anche il sistema di diritto internazionale privato, a partire dalle disposizioni contenute nelle preleggi del codice civile del 1942, laddove all'art. 16, viene imposta la condizione di reciprocità nel trattamento dello straniero in Italia, l'ingresso del quale, peraltro, è rimesso alla più totale discrezionalità del legislatore nazionale, non corrispondendo l'interesse del non cittadino a fare ingresso nel territorio di un altro Paese ad un diritto soggettivo.

Il legislatore del 1942, discostandosi dal codice civile del 1865, che assicurava sempre allo straniero un trattamento paritario a quello riservato al cittadino² ha reintrodotto nell'ordinamento italiano il principio di reciprocità. Secondo il primo comma dell'art. 16 delle disposizioni sulla legge in generale del codice civile infatti, «lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuibili al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali».³

È da ritenere che il principio di reciprocità, previsto dall'art. 16 delle

2 L'art. 3 del c.c. del 1865 disponeva che «lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini».

3 Per un'analisi della disposizione cfr. Calò (1994), p. 13 ss. e la bibliografia ivi citata; Morozzo della Rocca (1990).

preleggi, sia tuttora vigente, sebbene l'evoluzione normativa e giurisprudenziale degli ultimi anni ne abbiano considerevolmente ridotto lo spazio operativo. D'altronde il legislatore, in più occasioni (l. 218/1995; l. 40/1998; d.lgs. 286/1998; l. 94/2009), ha ritenuto di non eliminare il principio posto dal richiamato articolo 16 delle preleggi, che, al contrario, è stato mantenuto e riguarda i casi di risarcimento del danno patito dallo straniero o i contratti di acquisto immobiliare posti in essere dallo straniero irregolarmente soggiornante, laddove il suo Stato di appartenenza li precludano al cittadino italiano. Viene cioè effettuato un giudizio comparativo tra la posizione dello straniero nell'ordinamento italiano e quella del cittadino italiano nell'ordinamento estero, alla stregua del quale può dirsi rispettata la condizione di reciprocità tutte le volte in cui sia ravvisabile una parità di trattamento tra cittadini e stranieri.⁴

Ancora, persino la più recente riforma del diritto internazionale privato, intervenuta con l. 218/1995, riconosce e riafferma la sovranità degli Stati nazionali nel diritto interno, accettando di applicare una legge straniera nel nostro ordinamento in quanto legge della cittadinanza applicabile agli ambiti del matrimonio, della filiazione, delle successioni *mortis causa*, ecc.

La stessa Legge 91/1992 non cambia peraltro l'impostazione rispetto alla l. 555/1912, anzi ne accentua la connotazione etno-nazionale laddove allontana la prospettiva dell'acquisto della cittadinanza da parte degli immigrati, portando il requisito della residenza anagrafica da cinque a dieci anni, definendo la cittadinanza come status che consegue ad una discendenza o a un rapporto «di sangue», anche dopo molte generazioni e indipendentemente da qualunque altro collegamento con la comunità nazionale.⁵

In questo passaggio, risalente ormai ai primi anni Novanta, si vede bene come la cittadinanza è stata ed è tradizionalmente intesa sia come un legame verticale che unisce l'individuo allo Stato – così individuandosi la figura del suddito –, sia come legame orizzontale che unisce l'individuo ad una

4 Mengozzi (1994), p. 494. Cfr. anche Trib. Trento, 8 giugno 2011 (inedita), il quale, dovendo verificare la validità di un contratto di compravendita avente ad oggetto la fornitura di lumache, ha affermato che la condizione di reciprocità prevista dall'art. 16 preleggi «può ritenersi avverata ogni qual volta lo Stato, cui appartiene la persona che agisce in giudizio, riconosce nel proprio ordinamento un diritto uguale o simile a quello esercitato in Italia, senza discriminare quanto all'esercizio di tale diritto il cittadino o la persona giuridica di nazionalità italiana rispetto al cittadino e alla persona giuridica propri. Si tratta di una «reciprocità di fatto»: cioè, perché possa operare la reciprocità, non è necessario verificare ed accertare una corrispondenza legislativa nel Paese straniero, ma solo che il Paese estero riconosca un diritto eguale o simile a quello che il suo cittadino intende esercitare in Italia e non compia alcuna discriminazione al cittadino italiano che intenda esercitare il medesimo diritto».

5 È da notare come la nuova legge sui modi d'acquisto della cittadinanza italiana venga varata all'indomani dei primi arrivi massicci di immigrati dall'Albania all'Italia, rappresentati come vero e proprio **esodo** dai media, i quali diedero all'opinione pubblica italiana il senso che l'Italia si era trasformata, da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione.

comunità culturale, che accompagna la figura dell'appartenente etnico.

Nel primo senso, la cittadinanza, concorrendo a determinare l'elemento personale dello Stato – il popolo – finisce per definirsi come *ius excludendi alios*, laddove gli 'altri' sono appunto i non-appartenenti, cioè gli stranieri.

Nel secondo senso, l'esito è analogo, ma il riferimento è, principalmente, all'idea, tipicamente nazionalista, che unisce *demos* e *ethnos* e che predica la necessità di ipotizzare (ed eventualmente imporre) un'imprescindibile condivisione tra i cittadini di un patrimonio comune di religione, cultura, lingua e tradizione.

Il nesso *ethnos/demos* investe direttamente l'effettiva sfera di operatività del principio di eguaglianza e del divieto di discriminazione razziale. In ordinamenti, come quello italiano, dove il principale meccanismo di acquisto della cittadinanza è quello legato al vincolo dello *jus sanguinis*, il forte nesso di interdipendenza tra *ethnos* e *demos* porta, di fatto, ad una nozione di cittadinanza che abbraccia quasi esclusivamente quanti condividono la medesima appartenenza etno-nazionale.

Negli anni Cinquanta, lo scenario muta leggermente a causa innanzitutto dell'emersione della cultura dei diritti umani, come diritti fondamentali di cui tutti sono titolari indipendentemente dalla cittadinanza e dalla nazionalità. Sul piano del diritto internazionale (e di quello interno laddove, come in Italia è dello stesso periodo l'elaborazione della carta costituzionale repubblicana), l'Uomo, l'individuo, con la sua intrinseca dignità, dopo essere stato martoriato dalla guerra tra le nazioni, viene rimesso al centro della riflessione teorica e dell'elaborazione normativa.

In questa nuova prospettiva, i diritti non promanano dallo Stato che li conferisce al cittadino il quale gli appartiene, bensì gli vengono riconosciuti come diritti soggettivi, in quanto individuo, persona umana. La giurisprudenza si evolve e anche in Italia, laddove ad esempio, l'art. 16 delle preleggi – che condiziona il godimento dei diritti civili in capo allo straniero alla condizione di reciprocità (ovvero che tale godimento sia consentito dal Paese straniero al cittadino italiano) –, s'intende per abrogato ogniquale volta configga con i diritti soggettivi.

In secondo luogo, i fenomeni migratori seguiti alla fine del secondo conflitto mondiale, di cui gli italiani furono tra i protagonisti, modificano la pretesa omogeneità etnica culturale degli Stati nazionali. Il mercato del lavoro di molti Paesi impegnati nella ricostruzione e successivamente, a seguito del boom economico, necessitanti di manodopera non nazionale, ha accompagnato lo sviluppo di un atteggiamento meno ideologico e più pragmatico rispetto all'**estraneo** alla comunità nazionale. Nasce lo statuto dello straniero legalmente soggiornante, connesso alla discrezionalità dello Stato a disciplinarne innanzitutto l'ingresso. I diritti di cittadinanza vengono sempre più collegati alla regolarità di soggiorno, che a sua volta è legittimata da un ingresso legale funzionale alle necessità del mercato

del lavoro nazionale. In questa laicizzazione del processo, lo status di immigrato regolare per motivi di lavoro a cui vengono conferiti quasi tutti i diritti economici e sociali (ma non quelli politici), configura un legame col territorio e con la comunità nazionale fondato non tanto sull'elemento etnico ma sulla partecipazione alla spesa.

2.1 La l. 91/92 enfatizza il nesso tra *ethnos* e *demos*

Ci si sarebbe aspettati allora, anche in Italia, che il dibattito sulla cittadinanza si orientasse verso la valorizzazione del contributo (a saldo largamente positivo) alla vita economica, oltre che alla vita sociale, del Paese che da oltre trent'anni i lavoratori immigrati stanno dando.⁶ Persino la Germania nel 2000 ha modificato la propria legge sull'acquisto della cittadinanza mitigandone la centralità del riferimento al *Volk* e introducendo una più marcata valorizzazione dello *jus soli* e della residenza continuativa. Invece in Italia, nonostante i moniti del presidente della Repubblica Napolitano e le molte proposte di riforma dell'attuale legge sulla cittadinanza, alcune delle quali *bipartisan*; nonostante una proposta di legge di iniziativa popolare promossa dal comitato per la campagna «L'Italia sono anch'io», restiamo ancorati al riferimento etnico. L'unica modifica apportata alla legge 91/1992 ha, al contrario, ulteriormente allontanato la possibilità di divenire cittadino al coniuge di cittadino italiano, residente in Italia, che ora dovrà attendere due anni (non più sei mesi) dalla data del matrimonio per poter chiedere la cittadinanza.⁷ Per la verità un piccolissimo segnale di ravvedimento lo si coglie nella recentissima modifica apportata dal decreto legge «del fare», 69/2013, convertito in l. 98/2013 (c.d. *Legge europea* 2013), in vigore dal 22 giugno 2013, che all'art. 33, comma 1, stabilisce che lo straniero nato in Italia il quale al compimento del 18° anno chiede la cittadinanza italiana, potrà soddisfare il requisito della continuità della residenza con ogni idonea documentazione, qualora questa non risulti dall'iscrizione anagrafica.⁸ Ciò ad evitare i frequentissimi casi di nati in Italia che negli scorsi anni si sono visti negare la cittadinanza

6 Sul rapporto costi-benefici in termini puramente economici (fiscali, previdenziali, ecc.) della presenza degli immigrati in Italia si leggano i saggi di Stuppini, Benvenuti (2012) e di Stuppini (2011).

7 Gli anni di attesa diventano tre se il coniuge di cittadino non è residente in Italia.

8 Per quanto riguarda l'accesso alla cittadinanza per i minori stranieri nati in Italia o arrivati sul territorio da bambini, il principio ispiratore dell'attuale Legge sulla cittadinanza 91/1992 è lo *jus sanguinis*, ovvero il diritto di acquisire la cittadinanza se uno dei genitori è italiano; la norma prevede che il minore nato in Italia da cittadini stranieri possa divenire cittadino italiano a condizione che vi abbia risieduto legalmente e ininterrottamente fino al raggiungimento della maggiore età e dichiarare, entro un anno da questo, di voler acquisire la cittadinanza italiana (art. 4, co. 2).

al compimento della maggiore età, a causa di interruzioni anche brevissime nell'iscrizione anagrafica causate dai più svariati motivi, peraltro non dipendenti dalla volontà del richiedente.⁹

La norma stabilisce inoltre che il Comune di residenza del minore nato in Italia è tenuto, nei 6 mesi antecedenti il compimento del 18° anno di età, ad inviare una comunicazione per ricordare la possibilità di richiedere la cittadinanza italiana entro il 19° anno di età (come stabilito dalla legge 91/92). Qualora il Comune non adempia a tale comunicazione, lo straniero nato in Italia potrà presentare domanda di cittadinanza anche oltre il 19° anno di età. Questo ad evitare che la mancata conoscenza della natura perentoria del termine di legge per la richiesta della cittadinanza, faccia perdere al neo maggiorenne nato e vissuto in Italia tale opportunità.

La questione è di grande attualità e rilevanza, se si pensa che circa 900.000 iscritti nelle scuole italiane sono stranieri, dei quali il 44% sono nati in Italia. In tutto i nati in Italia privi di cittadinanza sono 650.000, dei quali i minori di 18 sono poco più di 500.000. Complessivamente i minori stranieri rappresentano il 23,9% dei 3.637.724 cittadini non comunitari; percentuale in aumento rispetto all'anno precedente (21,5%).¹⁰

La legge 91/1992, infatti, non contempla alcuna disposizione di acquisto della cittadinanza nel caso dei minori, figli di genitori stranieri, arrivati in Italia da piccoli. Per loro, una volta divenuti maggiorenni, non è prevista la possibilità di acquisizione della cittadinanza, se non attraverso i canali già previsti per gli adulti (10 anni di residenza o matrimonio).

Inoltre, quanto alla possibilità di vedersi estendere la cittadinanza italiana acquisita dal genitore, il figlio minore diventa cittadino italiano solo se convive con il genitore che ha acquistato lo status *civitatis* italiano; la convivenza è comprovata, ancora una volta, solo con la residenza anagrafica. Non si tiene conto perciò dell'effettivo legame del figlio con il genitore, il quale può, ad esempio, essere separato dall'altro genitore senza per questo far mancare al figlio il proprio sostegno morale, materiale ed educativo (che peraltro corrisponde ad un suo preciso obbligo giuridico). In questi casi, il genitore non può trasmettere la cittadinanza al figlio, determinandosi una disparità di trattamento del figlio che non vive con il

9 Si pensi ad esempio ai frequenti casi in cui i genitori del minore, all'inizio della loro esperienza migratoria in Italia vengono ospitati da connazionali in virtù di una mera dichiarazione di ospitalità, sufficiente per l'autorità di Pubblica Sicurezza ai fini del rilascio del titolo di soggiorno, ma non tale da consentirne l'iscrizione anagrafica. Molto spesso infatti il connazionale che ospita non acconsente all'iscrizione anagrafica perché si riserva di utilizzare l'immobile nella sua disponibilità per effettuare il ricongiungimento familiare, che - ai sensi dell'art. 29 T.U. Immigrazione - impone precisi requisiti di idoneità e capienza dell'alloggio.

10 Saulini, Pugliese (2013).

genitore separato divenuto cittadino italiano.¹¹

In conclusione se è pur vero che nei modi di acquisto della cittadinanza italiana il collegamento con il territorio c'è già, esso è riservato a casi quantitativamente residuali: oltre ai casi ricordati in precedenza (il nato in Italia, ivi residente fino a alla maggiore età e il coniuge di cittadino dopo due anni di residenza, ridotto ad uno in presenza di prole), acquistano la cittadinanza coloro che nascono in Italia da genitori stranieri che trasmettano la propria e coloro che nascono in Italia se la nascita non viene riconosciuta da alcuno dei genitori.

Il criterio principale resta quello dello *jus sanguinis* (anche se, rispetto al passato, è attenuato dalla possibilità di avere la doppia cittadinanza). Sono cittadini italiani: il figlio, senza che possa esprimere la propria eventuale volontà contraria, il coniuge dopo tre anni di matrimonio, anche senza alcun collegamento col territorio, il discendente di cittadino dopo due anni di residenza da minore.¹²

3 L'appartenenza nazionale nella nozione di cittadinanza europea

Alla base dell'introduzione, nel 1993 a Maastricht, della cittadinanza europea si può dire che ci sia stata la sensazione dell'Unione Europea di essere gigante economico e al contempo nano politico.

All'epoca l'Unione Europea non ha competenze politiche tipiche degli Stati quali ad esempio la sicurezza e gli affari interni, né possiede un sistema di difesa comune. Inoltre nell'aprire all'adesione dei Paesi dell'Est, dopo la caduta del muro di Berlino e del blocco ex-sovietico, l'Unione Europea sente la necessità di rafforzare la propria identità.

La neonata cittadinanza europea, ha pertanto un valore prettamente simbolico, che si aggiunge alla cittadinanza dei Paesi membri che ciascun cittadino europeo già possiede.¹³

11 Va segnalato anche l'ostacolo derivante dall'impossibilità di effettuare il giuramento richiesto per l'attribuzione della cittadinanza da parte di persone affette da qualsiasi tipo di patologia che limita la capacità di intendere e di volere. In questi casi, lo straniero non viene ritenuto idoneo ad effettuare il giuramento e dunque ad accedere alla cittadinanza italiana, in quanto considerato inidoneo a manifestare autonomamente la propria volontà. Il diritto alla cittadinanza rientra tra i diritti personalissimi della persona, per cui l'intenzione di acquisirla o rinunciarci può essere espressa solo dal diretto interessato e si ritiene che nemmeno un procuratore legale possa sostituirsi all'interessato per esprimere detta volontà, nel caso l'aspirante alla cittadinanza italiana abbia tali caratteristiche.

12 Merita di essere ricordato che, nel solco del *favor* attribuito ai cittadini per discendenza, l'Italia consente il voto alle elezioni politiche nazionali agli iscritti Aire (Anagrafe degli italiani residenti all'estero) e non ai cittadini che all'estero si trovino temporaneamente, ad esempio per motivi di studio o di lavoro.

13 Art. 20 TFUE (ex art. 17 TCE): «È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino

In questo senso la cittadinanza dell'Unione non esclude ma include; ai cittadini dei Paesi membri non viene tolto nulla, bensì vengono attribuiti alcuni diritti: a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento Europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; c) il diritto di godere, nel territorio di un Paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; d) il diritto di presentare petizioni al Parlamento Europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.¹⁴

Alla cittadinanza nazionale se ne aggiunge un'altra, ad essa automaticamente collegata e dunque connotata dalla medesima matrice, ma contenente i germi di una possibile evoluzione centrifuga rispetto alla dimensione dell'appartenenza etnica. La vecchia libertà di circolazione già affermata dal Trattato dell'Unione perde il contenuto esclusivamente economico. La libera circolazione non è più appannaggio di determinate categorie di cittadini dei Paesi membri individuate in relazione alla natura economica dell'attività svolta, ma viene generalizzata a tutti i cittadini europei in quanto tali, che esercitino un'attività economicamente rilevante o meno. **La libera circolazione diventa politica**, e va a costituire una **identità nei diritti** in luogo di una **identità nell'appartenenza**.

3.1 La crescente autonomia della cittadinanza europea dagli Stati nazionali

L'elaborazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea è in questo senso illuminante: nella sentenza *Rottmann*, del 2 marzo 2010,¹⁵ la Corte di Giustizia dell'Unione Europea per un verso ha confermato che uno Stato membro può, nell'esercizio della propria competenza in materia di cittadinanza, revocare ad un cittadino dell'Unione la sua cittadinanza, conferita per naturalizzazione, qualora questi l'abbia ottenuta in maniera fraudolenta; per l'altro verso ha però precisato che qualora dalla perdita della cittadinanza nazionale discenda la perdita anche della cittadinanza europea (per non avere il soggetto altra cittadinanza di un Paese mem-

dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima».

¹⁴ Art. 20, comma 2, TFUE.

¹⁵ Cgue, 2 marzo 2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, C-135/08, in Racc., I-01449 sgg.

bro), la decisione di revoca deve rispettare il principio di proporzionalità.¹⁶

In particolare, occorre verificare se la revoca della naturalizzazione e dunque la perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione (tra i quali rientra il diritto di invocare il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza), siano «giustificate e proporzionate in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, nonché alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine».¹⁷ Qualora la cittadinanza sia stata acquisita in maniera fraudolenta, il diritto dell'Unione non obbliga uno Stato membro ad astenersi dalla revoca della naturalizzazione per il solo fatto che l'interessato non abbia recuperato la cittadinanza del suo Stato membro di origine. Spetta tuttavia al giudice nazionale verificare se, alla luce di tutte le circostanze pertinenti, il rispetto del principio di proporzionalità esiga che, prima che una siffatta decisione di revoca della naturalizzazione divenga efficace, venga accordato all'interessato un termine ragionevole affinché egli possa tentare di recuperare la cittadinanza del suo Stato membro di origine.

Secondo alcuni autori, tale pronuncia potrebbe segnare l'inizio di un processo di erosione della competenza nazionale in materia di attribuzione e revoca della cittadinanza.¹⁸

16 Con la sua sentenza la Corte risponde ad una questione sollevata dal *Bundesverwaltungsgericht* (Corte Suprema Amministrativa Tedesca). Tale giudice deve risolvere il caso del sig. *Rottmann*, cittadino austriaco per nascita, che ha ottenuto la naturalizzazione in Germania. Il Land Baviera ha successivamente deciso di revocare retroattivamente la naturalizzazione del sig. *Rottmann*, in quanto questi avrebbe dissimulato il fatto di essere stato sottoposto ad istruttoria penale in Austria ed aveva dunque ottenuto in modo fraudolento la cittadinanza tedesca. Secondo il diritto austriaco, la naturalizzazione in Germania ha avuto come effetto che il sig. *Rottmann* ha perso la cittadinanza austriaca, e la revoca della sua naturalizzazione in Germania non comporta che egli recuperi automaticamente la cittadinanza austriaca.

17 Sentenza della Corte (grande sezione) del 2 marzo 2010; *Janko Rottman contro Freistaat Bayern*, C-135/08, par. 56; «La riserva relativa alla necessità di rispettare il diritto dell'Unione non pregiudica il principio di diritto internazionale già riconosciuto dalla Corte, e ricordato al punto 39 della presente sentenza, secondo cui gli Stati membri sono competenti a determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, ma consacra il principio in virtù del quale, quando si tratti di cittadini dell'Unione, l'esercizio di tale competenza – qualora leda i diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione, come in particolare nel caso di una decisione di revoca della naturalizzazione quale quella in questione nella causa principale – può essere sottoposto a un controllo giurisdizionale condotto alla luce del diritto dell'Unione.» *Ibidem*, par. 48. Altri casi in cui sono stati valutati dalla Corte Europea gli effetti della perdita della cittadinanza dell'Unione, interessanti anche sotto il profilo del requisito della transfrontalierità nell'applicazione del diritto europeo, sono i casi *Ruis Zambrano* (Grande Sezione), 8.3.2011, C-34/09 e *Dereci* (Grande Sezione), 15.11.2011, C-256/11.

18 Si vedano gli interventi nel quadro dell'osservatorio Has the European Court of Justice challenged Member State Sovereignty in Nationality Law? (<http://eudo-citizenship.eu>) «In no case may a person be arbitrarily deprived of the right to enter his or her own country.

D'altronde, la prassi e dottrina internazionale sono già da tempo perentorie nel ritenere che se la privazione della cittadinanza riveste il carattere dell'arbitrarietà essa è internazionalmente illecita.

Così si esprime il Comitato per i Diritti Umani nel *General Comment* n. 27: «L'arbitrarietà si rinviene sia quando la decisione viene attuata senza alcuna base nella legge sia quando non si fonda su una causa legittima».¹⁹ È evidente che in assenza di un vincolo causale è lo scopo a rilevare: la privazione del vincolo di cittadinanza è arbitraria quando è condotta al solo fine di favorire l'espulsione di un individuo dal territorio.²⁰

In altre parole, se l'ingresso nella cittadinanza europea lo decidono gli Stati, nella loro piena sovranità e discrezionalità, l'uscita dalla cittadinanza dell'Unione non è più nella totale disponibilità degli Stati membri.

3.2 La cittadinanza europea tutela anche nei confronti dei Paesi membri indipendentemente dall'esercizio della libera circolazione

Nei confronti degli stranieri non comunitari, il modello proposto dalla Commissione europea è quello dell'attribuzione a costoro di un pacchetto di diritti che, partendo da un 'nucleo duro' corrispondente alla garanzia dei diritti umani fondamentali, diventa progressivamente più ampio quanto

The reference to the concept of arbitrariness in this context is intended to emphasize that it applies to all State action, legislative, administrative and judicial; it guarantees that even interference provided for by law should be in accordance with the provisions, aims and objectives of the Covenant and should be, in any event, reasonable in the particular circumstances. The Committee considers that there are few, if any, circumstances in which deprivation of the right to enter one's own country could be reasonable. A State party must not, by stripping a person of nationality or by expelling an individual to a third country, arbitrarily prevent this person from returning to his or her own country».

19 General Comment No. 27, Freedom of Movement (Article 12), 2 novembre 1999, par. 21. Si veda il *Partial Award Civilian Claims, Eritrea' claims 15, 16, 23, y 27- 32, between the State of Eritrea and the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, Decision of 17 December 2004 dell'Eritrea-Ethiopia Claims Commission, par. 60. La Commissione considera anche internazionalmente illegittima la privazione della cittadinanza che abbia come conseguenza l'apolidia dell'individuo.

20 «In so far as the prohibition to expel nationals exists, it extends to cases of denationalization, whereby a State first deprives an individual of his or her nationality and then proceeds to an expulsion. Otherwise the prohibition of expulsion could be easily circumvented.» (Gaja 2000, p. 292). «One means by which a state could avoid its obligations to accept the repatriation of its nationals or not to expel them is to strip them of their citizenship». (Hannum 1987, p. 61). La privazione della cittadinanza al solo scopo di espulsione è stata dichiarata illecita rispetto all'art. 3 del 4° Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali anche dalla Commissione Europea nella decisione X v. Federal Republic of Germany, Application n. 3745/68, del 15 dicembre 1969. Tuttavia nel caso concreto non vi era prova del nesso causale tra privazione della cittadinanza ed esecuzione dell'espulsione.

più lungo è il periodo di legale permanenza nello Stato, fino a giungere ad una situazione di «cittadinanza civica» che conferisca ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo (cinque anni), uno status assimilabile a quello dei cittadini europei.

Alla luce però dei modesti risultati raggiunti a seguito del recepimento «minimalista» negli Stati membri della Direttiva 2003/109/CE sui lungo-soggiornanti, è legittimo affermare che non vi sono significative differenze di status in termini qualitativi tra costoro e titolari di permesso di soggiorno ordinario; la differenza sta piuttosto, quantitativamente, nell'intensità con cui le due situazioni sono tutelate, grazie alla minore precarietà dello status del lungo-soggiornante che dispone di un titolo di soggiorno definitivo, sganciato dalle vicende lavorative.²¹

Il percorso di cittadinanza civica ipotizzato dalla Commissione per i cittadini di Paesi terzi, quindi, è decisamente lontano dal portare ad una sostanziale equiparazione tra stranieri lungo-residenti e cittadini europei, ed anzi lascia tra di loro un iato piuttosto rilevante che dipende, in ultima analisi, dal fatto che i cittadini europei devono essere anche cittadini di uno Stato membro.

Ma anche con riferimento ai cittadini dei Paesi terzi si va affermando un orientamento della Corte di Giustizia secondo cui ad esempio lo Stato membro può negare il ricongiungimento tra cittadino comunitario e il coniuge non comunitario se il primo non ha esercitato la libera circolazione, secondo i canoni ermeneutici tradizionali, purché però ciò non comporti una lesione dei diritti fondamentali. In tal caso il familiare riceverà il medesimo trattamento del cittadino europeo (indipendentemente dall'esercizio della libertà di circolazione).²²

21 Fino a tempi recenti si sarebbe potuto argomentare che in Italia la differenza tra i due status era assai significativa essendo precluso ai titolari di permesso di soggiorno ordinario l'accesso alle prestazioni sociali e assistenziali costituenti diritto soggettivo, se non fosse che la disposizione limitatrice introdotta dalla Finanziaria 2001 (art. 80, comma 19, l. 388/2000) è stata giudicata a più riprese incostituzionale di volta in volta per violazione del diritto fondamentale alla salute, ricondotto nell'alveo del diritto internazionale consuetudinario generalmente riconosciuto di cui all'art. 10, c. 1, Cost., ovvero per la violazione di trattati internazionali ratificati dall'Italia, quali la Convenzione Onu sui diritti delle persone disabili o la stessa Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo: sull'indennità di accompagnamento - sentenze n. 306/2008 e n. 40/2013 -, sulla pensione di inabilità - sentenze n. 11/2009 e n. 40/2013 -, sull'assegno mensile di invalidità - sentenza n. 187/2010 -, e sull'indennità di frequenza - sentenza n. 329/2011; in <http://www.cortecostituzionale/actionPronuncia.do>.

22 Nel quadro della distinzione tra cittadini europei e cittadini di Stati terzi i familiari del cittadino dell'Unione Europea che esercita la libertà di circolazione godono del principio di parità di trattamento e del divieto di discriminazioni in quanto diritti funzionali al pieno esercizio della cittadinanza europea del cittadino (dell'Unione). Infatti, l'art. 23 della direttiva 2004/38/CE «sulla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini di Paesi membri dell'Unione Europea e dei loro familiari» prevede che «i familiari del cittadino dell'Unione - qualunque sia la loro cittadinanza - titolari del diritto di soggiorno o del di-

In altre parole, il legame familiare rende lo straniero parte della sfera di diritti del cittadino europeo, dal quale resta dipendente,²³ consentendogli di **affrancarsi** da una differenza di trattamento che altrimenti incide anche sul godimento dei diritti umani, addirittura sul loro nucleo essenziale. Si pensi alla disciplina del ricongiungimento familiare dei cittadini di Paesi terzi introdotta dalla direttiva 2003/86/Ce, del 3 ottobre 2003, che impone condizioni (di integrazione dei genitori, di età del figlio minorenni e di 'attesa' per presentare la domanda), non richieste dalla Direttiva 2004/38/Ce ai familiari – cittadini dell'Unione o non – di cittadini europei.²⁴

Il familiare del cittadino europeo riceve il medesimo trattamento del cittadino europeo, indipendentemente dall'esercizio della libertà di circolazione, quando si verta in materia di diritti fondamentali. Ad esempio il Paese membro non può negare il permesso di soggiorno e di lavoro al cittadino extracomunitario che si faccia carico dei propri figli in tenera età, cittadini dell'Unione Europea.

Il diritto al permesso di soggiorno e di lavoro quale espressione del principio di effettività della cittadinanza europea è stato affermato dalla Corte di Giustizia, nella sentenza emanata a conclusione della causa *Zambrano*.²⁵ Secondo la Corte, dall'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione in materia di cittadinanza europea discende il diritto del cittadino extracomunitario genitore di figli, cittadini dell'UE, in tenera età e di cui si fa carico, al rilascio del permesso di soggiorno e di lavoro da parte delle autorità del

ritto di soggiorno permanente in uno Stato membro, hanno diritto di esercitare un'attività economica come lavoratori subordinati o autonomi». Inoltre l'art. 24 della direttiva sancisce il principio di parità di trattamento a favore dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari, laddove stabilisce che «fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente». Per un'applicazione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia del principio di parità di trattamento in materia di accesso al pubblico impiego, v. Cgue, 7 maggio 1986, *Emir Gül c. Germania*, C-131/85, in Racc., 1986, p. I-1573.

23 Cgue, 11 luglio 2002, *Mary Carpenter c. Secretary of State for the Home Department*, C-60/00, in Racc., I-06279; Cgue, 17 settembre 2002, *Baumbast e R contro Secretary of State for the Home Department*, C-413/99, I-07091 sgg.

24 L'approccio del legislatore europeo «a fisarmonica», che intende in maniera diversa gli stessi diritti fondamentali a seconda che a beneficiarne siano cittadini europei o non europei, sfortunatamente non è stato oggetto di censura nel ricorso con cui il Parlamento ha impugnato la dir. 2003/86/Ce, che la Corte di Giustizia ha rigettato ritenendo che la disciplina della direttiva non costituisca violazione del diritto alla vita familiare sancito dalla Convenzione europea dei diritti umani. Secondo la migliore dottrina i profili di illegittimità delle direttive restano condivisibili: cfr. Favilli (2007).

25 Cgue, 8 marzo 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano contro Office national de l'emploi*, C-34/09, in Racc., I-01177 sgg.

Paese membro ove egli risiede con i figli medesimi. Per la Corte, infatti, la negazione del diritto di soggiorno e di lavoro del genitore priverebbe i figli del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione, costringendoli di fatto a lasciare il territorio dell'Unione.²⁶

La Corte di Lussemburgo ha preso le mosse innanzitutto dalla constatazione che alla fattispecie in esame non poteva trovare applicazione la Direttiva 2004/38/Ce in materia di libera circolazione dei cittadini comunitari e dei loro familiari sia perché i figli del ricorrente, pur avendo la cittadinanza belga e dunque conseguentemente anche quella europea, non hanno mai lasciato il Paese membro di cui hanno la cittadinanza e soprattutto per il fatto che la loro situazione non trova riscontro tra quelle enumerate dall'art. 3 n. 1 della Direttiva riguardante gli «aventi diritto» alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini UE e dei loro familiari.

I giudici della Corte di Giustizia hanno pertanto ancorato l'affermazione del diritto al permesso di soggiorno e di lavoro dei genitori colombiani dei minori di nazionalità belga di cui sono a carico direttamente all'art. 20 del TFUE riguardante la cittadinanza europea.

Secondo i giudici di Lussemburgo infatti il principio della cittadinanza europea sancito dal Trattato nega ogni legittimità a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'UE dal godimento reale ed effettivo dei diritti loro attribuiti dal loro status di cittadini UE. Nel caso in esame, dunque, la privazione del diritto a soggiornare nel Paese membro, disposta nei confronti di un cittadino di un Paese terzo genitore di minori a suo carico aventi la cittadinanza dell'Unione, costringerebbe questi ultimi ad abbandonare il territorio dell'UE. Al medesimo risultato si perverrebbe pure se al genitore extracomunitario venisse consentito di soggiornare senza però attribuire loro il diritto a svolgere regolare attività lavorativa, in quanto anche in questo caso la persona verrebbe privata della possibilità di disporre dei mezzi necessari per far fronte alle esigenze familiari. Ne conseguirebbe che la cittadinanza dell'Unione Europea posseduta dai figli in tenera età si ridurrebbe ad un fatto meramente formale, privo di reale effettività nel godimento dei diritti ad essa connessi.²⁷

26 La sentenza della Corte di Giustizia ha origine in un ricorso presentato da una coppia di richiedenti asilo colombiani. Il cittadino colombiano si era visto negare l'erogazione dell'indennità di disoccupazione da parte delle autorità belghe in quanto queste ultime non avevano riconosciuto la legittimità dell'attività lavorativa svolta dall'interessato, sulla base della normativa sul soggiorno ed il lavoro dei cittadini stranieri. Questo nonostante nel corso del loro soggiorno fossero nati due loro figli, i quali entrambi avevano acquisito la cittadinanza belga in virtù di una norma della legislazione belga sulla cittadinanza che prevede l'attribuzione della cittadinanza *ius soli* ai bambini nati in Belgio da genitori stranieri qualora non venga attribuita alla nascita la cittadinanza di almeno uno dei genitori anche in ragione della sola mancanza di un'espressa iniziativa dei genitori finalizzata al riconoscimento della cittadinanza straniera.

27 La sentenza estende ulteriormente quanto affermato nella precedente sentenza *Chen*,

L'importante sentenza della Corte di Giustizia dell'UE è destinata ad avere ripercussioni anche nell'ordinamento nazionale italiano in materia di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi o di Paesi membri dell'UE. È noto infatti, il principio dell'immediata applicabilità nell'ordinamento interno delle disposizioni comunitarie anche in relazione alle «statuizioni risultanti (...) dalle sentenze interpretative della Corte di Giustizia».²⁸

Infine, riveste grande importanza la successiva sentenza *Murat Dereci*,²⁹ che riprende esplicitamente la sentenza *Ruiz Zambrano*, (la quale rimanda a sua volta alla sentenza *Rottman*), laddove la Corte ha dichiarato esplicitamente che la situazione di un cittadino dell'Unione destinatario di una decisione di revoca della naturalizzazione, adottata dalle autorità di uno Stato membro che, dopo che egli aveva perduto la cittadinanza di uno altro Stato membro che possedeva inizialmente, lo pone in una situazione che potrebbe comportare la perdita dello status conferito dall'art. 17 TCE (divenuto ora l'art. 20 TFUE), e dei diritti ad esso collegati, è soggetta, per la sua natura e i suoi effetti, al diritto dell'Unione.³⁰

che aveva già riconosciuto il diritto di soggiorno ad un cittadino extracomunitario, in quanto derivato da quello alla libera circolazione sussistente in capo al figlio minore in tenera età, cittadino di uno Stato membro (Cgue, 19 ottobre 2004, *Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen contro Secretary of State for the Home Department*, C-200/02, in Racc., I-09925 sgg.). Con quest'ultima sentenza, tuttavia, la Corte radica tale diritto autonomo al soggiorno direttamente nel Trattato europeo e quale espressione del principio della cittadinanza europea, trovando applicazione anche in quelle situazioni puramente interne ad uno Stato membro, ove cioè non vi sia stato un trasferimento di un cittadino dell'Unione da un Paese membro all'altro.

28 C. Cost. 23 aprile 1985, n. 113, in <http://www.cortecostituzionale/actionPronuncia.do>.

29 Cgue, 15 novembre 2011, *Murat Dereci e altri contro Bundesministerium für Inneres*, C-256/11, in Racc., I-11315 sgg. Secondo la Corte di Lussemburgo, «Il diritto dell'Unione, in particolare le disposizioni di quest'ultimo in materia di cittadinanza dell'Unione, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro neghi al cittadino di uno Stato terzo il soggiorno sul proprio territorio, quando detto cittadino è intenzionato a risiedere con un suo familiare, cittadino dell'Unione e residente in tale Stato membro di cui possiede la cittadinanza, il quale non ha mai fatto uso del suo diritto alla libera circolazione, purché un diniego siffatto non comporti, per il cittadino dell'Unione interessato, la privazione del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare».

30 D'altronde, una forte valorizzazione del criterio di collegamento del domicilio/residenza, lo si può vedere anche nel Regolamento UE n. 1215/2012 (*Bruxelles I bis*) del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012 (testo di rifusione del Regolamento n. 44/2001), sulla competenza giurisdizionale, l'esecuzione e il riconoscimento delle decisioni in materia civile e commerciale. A norma dell'art. 4 del Regolamento *Bruxelles I bis*, infatti, le persone domiciliate nel territorio di un determinato Stato membro sono convenute, a prescindere dalla loro cittadinanza, davanti alle autorità giurisdizionali di tale Stato membro. Alle persone che non possiedono la cittadinanza dello Stato membro nel quale esse sono domiciliate si applicano le norme sulla competenza vigenti per i cittadini di tale Stato membro. L'art. 5 prevede inoltre che «le persone domiciliate nel territorio di uno Stato membro possono essere convenute davanti alle autorità giurisdizionali di un altro Stato membro solo ai sensi delle norme di cui alle sezioni da 2 a 7 del presente capo». Ai sensi dell'art. 6, «se il convenuto non

La cittadinanza dell'Unione sta cioè acquistando una valenza autonoma rispetto al collegamento etno-nazionale con la cittadinanza dei Paesi membri, che oltrepassa perfino il perimetro della libera circolazione.

Bibliografia

- Calò, Emanuele (1994). *Il principio di reciprocità*. Milano: Giuffrè.
- Favilli, Chiara (2007). «La direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare e le due Corti europee». In: Bronzini, Giuseppe; Piccone, Valeria (a cura di), *La Carta e le Corti*. Taranto: Chimenti Editore, pp. 375-392.
- Gaja, Giorgio (2000). «Expulsion of Aliens, Some Old and New Issues in International Law». In: Cardona Lorente, Jorge (ed.), *Bancaja euromediterranean courses of international law*. Castellon de la Plana: Editorial Aranzadi.
- Hannum, Hust (1987). *The Right to Leave and Return in International Law and Practice*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Morozzo della Rocca, Paolo (1990). «Appunti sulla questione dei cittadini extracomunitari in Italia: Stranieri dell'interno e stranieri dell'estero». *Rivista di Diritto Internazionale Privato e processuale*, pp. 573-607.
- Mengozi, Paolo (1994). «La condizione di reciprocità e il diritto internazionale privato». *Rivista di Diritto Internazionale privato e processuale*, pp. 485-498.
- Saulini, Arianna; Pugliese, Vittoria (a cura di) (2013). *6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2012-2013* [online]. Disponibile all'indirizzo <http://www.asgi.it/>.
- Stuppini, Andrea; Benvenuti, Valeria (2012). «L'impatto fiscale dell'immigrazione». *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, pp. 62-72.
- Stuppini, Andrea (2011). «Il contributo finanziario dei lavoratori immigrati: un bilancio in rosso per chi?». Ferrero, Marco; Perocco, Fabio (a cura di), *Razzismo al lavoro: Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*. Milano: FrancoAngeli, pp. 112-124.

è domiciliato in uno Stato membro, la competenza delle autorità giurisdizionali di ciascuno Stato membro è disciplinata dalla legge di tale Stato, salva l'applicazione dell'articolo 18, paragrafo 1, dell'articolo 21, paragrafo 2, e degli articoli 24 e 25. Chiunque sia domiciliato in un determinato Stato membro può, indipendentemente dalla propria cittadinanza e al pari dei cittadini di questo Stato membro, far valere nei confronti di tale convenuto le norme nazionali sulla competenza in vigore nello Stato medesimo».

Racism and New Inequalities in Contemporary Italy

Fabio Perocco

Abstract After the analysis of the impact of recent economic crisis on social citizenship and on immigrant workers, the article examines the escalation of racism in Italy as factor of production and reproduction of new social inequalities. In particular the study focuses on the causes (historical-cultural, political, social, economic), on the forms ('administrative' racism, selective racism, the industry of contempt, racialized representation of public images of immigrants, securitarian politics and identity policies) and the consequences (the impact on social work, the effect on the structure of inequalities, the support to shaping a racial inequality) of the rise of racism occurred in the first decade of the XXI Century.

Summary 1. Introduction. – 2. Economic crisis and its impact on social citizenship and immigrant workers. – 3. The roots of racial inequality in Italy. – 4. The rise of racism and its many causes. – 5. The rise of racism and its many forms. – 6. The rise of racism and some of its effects. – 7. Conclusion.

1 Introduction

In Italy and in many other Western countries, most of the immigrants' social citizenship rights derive from employment and from residence permit (in particular from the possession of a residence permit and from the type of this permit). The link between migratory status and social rights, the link between employment status and enjoyment of social citizenship – which puts immigrants in a condition of structural social inferiority – is subjected to continuous tensions caused by economic circumstances, political decisions, cultural climate.

Therefore, the process of immigrants' social citizenship – as well as that of the rest of the population – is not an unidirectional process, of progressive advancement, of continuous improvement, as somebody might imagine or theorize; it is rather characterized by progresses and regresses, improvements and recoils.

Over the past ten-fifteen years a deterioration of the immigrants' social citizenship rights has occurred, both in Italy and in the rest of Europe, within a broader overall process of narrowing the social citizenship. This deterioration has happened in the context of a deep social and economic crisis and of a strong resurgence of racism, elements that have produced an acute and rapid accentuation of inequalities.

It is within this context (global economic crisis, worsening of inequalities, escalation of racism) that this essay analyzes how in Italy the process of advancement of social citizenship among immigrants has been significantly difficult and problematic. In particular, this essay focuses on the

causes, forms and effects of the rise of racism in Italy in the twenty-first century, as a key element of production, reproduction, legitimization of new inequalities and narrowing of the same social citizenship.

2 Economic Crisis and its Impact on Social Citizenship and Immigrant Workers

The current economic crisis is structural, profound, long and asymmetrical. It reorganizes society and worsens inequalities.¹

It is systemic, it affects all aspects of social life and every sphere of social organization. The economic and productive reorganization caused by it involves a general social transformation and a far-reaching shake up of society. This global reorganization is still ongoing.

It is widespread and affects the economic, social, political and even cultural structures of many countries. It is worldwide and it is one single process: while it is varied in nature and internally differentiated, it is at the same time one entity. There are national peculiarities within it, differences between countries or world regions, but taken as a whole it is entirely global.

It is deeply asymmetrical in that it has hit countries and world regions in different ways. Some countries have suffered in a «limited» way (Bric countries, for example), while other countries have been hit very hard indeed: southern European countries, for example, will emerge from the crisis almost entirely vanquished, with grave economic damage and far-reaching social repercussions.

It is long-term and the longer it goes on, the more widespread and painful it becomes. Most of all, it has had «two halves»: the first half deeply affected the United States (2007-2008), while the second half mostly affected Europe and particularly the Euro (2010-2012).

It has affected the way many countries work in many different ways and the lives of their populations. If we simply take Europe and the effects that have occurred in the labour market, apart from the sharp increase in unemployment, the reorganization of work has accelerated («fewer people producing more»), precariousness has increased and working conditions have worsened.

It has heightened and redrawn inequalities, both between countries and within countries, particularly accelerating the process of globalization of internal social polarization.

It has led to a reduction in rights, accelerating the narrowing of social

¹ There is a vast literature on the contemporary economic crisis. Here: Bauman 2013, Callinicos 2010, Comito 2010; Gallino 2011; Gallino 2013; Goldstein 2011; OECD 2013; Roberts 2009; Vaughan-Whitehead 2011.

rights in the neoliberal era. Workers' guarantees and *welfare state* have often been identified as causes of the crisis and policies limiting social citizenship and welfare cuts have been put forward as solutions. The origins of the crisis have been often presented as answers to it, to the point where a resurgence of neoliberal policies has occurred on a worldwide scale. This radicalization, this new phase of neoliberal policies, has led to a further heightening of inequalities, social difficulties and poverty, has worsened global and national inequalities, has added new inequalities to previous ones.²

The economic crisis has hit immigrant workers particularly hard, mainly for two reasons: firstly, because their employment is concentrated in low skilled sectors and jobs, areas that have been particularly decimated by the economic crisis (construction, manufacturing, tourism);³ secondly, because of the general worsening of migration policies, which have weakened this category of workers in the labour market.⁴

The OECD stressed that the situation immigrant workers are dealing with – particularly if they are low skilled, young and male – has worsened, both in absolute terms and when compared to national workers, and that this worsening is particularly due to the segregation in some sectors and jobs, to the growth in unemployment which for many of them has become a long-term condition, restrictive and selective migration policies, cuts to social integration programs (OECD, 2013, p. 68).

The economic crisis has heightened, intensified and changed the labour inequality that has been afflicting immigrants in many European countries for some time. This worsening is characterized by various different aspects:⁵ 1) the growth of unemployment (particularly among men) and underemployment; 2) the increase in precarious work, mostly due to a switch from full-time to part-time⁶ contracts and an augment in temporary and piecemeal jobs; 3) the intensification of professional segregation, both in

2 According to Crouch (2011), the economic crisis has accentuated the dominance of corporations on the economic and political system, and in general on public life, supporting in this way the process of narrowing of social citizenship.

3 In the 2008-2012 period, in OECD European member countries, 474.000 immigrants have lost their jobs in the construction sector and 113.000 in the manufacturing. Even for national workers the impact was very strong: 2.5 million in the construction and 2.5 million in the manufacturing (OECD 2013, p. 81)

4 So much that the ILO had to draw the attention of national institutions and international organizations to this group of workers warning that they should not pay for a disproportionately high social cost and that these workers should not be considered as a scapegoat for the crisis (Khan, Abimourched, Ciobanu 2009).

5 See Awad 2009; Beets 2009; Castles, Miller 2010; Iom 2010; OECD, 2010.

6 At a formal level, obviously.

the manufacturing industry and among professions; 4) an increase in over-skilling, often due to the transition from skilled jobs to low skilled jobs; 5) the reduction in wages; 6) the increase in discriminations.

In OECD countries in the 2008-2012 period, the employment rate among immigrant workers fell from 65,2% to 60%, compared to that of nationals workers (65,6% to 63,4%) (OECD 2013, p. 78); the unemployment rate among immigrants rose from 10,2% to 17,3%, compared to that of nationals (from 6,4% to 10,8%). Long-term unemployment, which has gone from 4,8% to 6% for immigrants and from 2,4% to 3,8% for nationals, has hit foreign-born young people and low-skilled immigrants hard (oecd 2013, p. 116).

Precarious work has increased more among immigrants. In Italy, for example, between the first half of 2008 and the first half of 2012, the number of immigrant workers with a part-time contract increased by 78%, rising from 20% to 25% of total migrant workers. Out of these, the number of verbal or informal agreements concerning jobs has increased more substantially; agency work and faked self-employment (fake VAT-registered companies) have also increased more in this category of workers: the number of self-employed workers without employees and the quota of self-employed workers without independence are much higher among immigrants (Ires 2013, p. 11).

The economic crisis has increased the concentration of immigrant workers in most vulnerable sectors and occupations, especially low skilled jobs in the service industry. In Italy, the number of immigrants employed in low value added sectors has increased: the percentage in care work has grown from 23,9% to 37%, in agriculture from 5,1% to 13% and in the construction from 14% to 19,2% (Ires 2013, p. 14).

The economic crisis has led to an increasing disadvantage in the quality of employment for immigrants compared to national workers, in all aspects. If we simply take Italy, the racial segmentation of the labour market has increased: in the 2008-2011 period, the number of migrant workers increased (up half million), however this increase almost entirely occurred low skilled occupations (factory workers, manual labourers, assistant cooks, kitchen hands, waitresses, care and domestic workers), deepening the «ethnic dualism» of the labour market.

With regard to overskilling, if we continue to consider Italy in 2009 the number of workers hired in occupations that were below their expertise affected 3.8 million Italian-born workers (or 18% of the total number of Italian-born workforce employed) and 791.000 immigrant workers (or 41,7%; around 50% of immigrant women) (Istat 2010, p. 132); as the crisis worsened, this rose to 19% among nationals and 42,3% among immigrants (Caritas 2011). It is worth keeping in mind that the difference between the former and latter is supplemented by the fact that the gap between expertise and actual occupation usually lasts longer among immigrants

(particularly among women). The Cnel (National Council for Economics and Labour) stressed that «inequalities in labour quality are, in contrast, acute and on the increase due to the recession, as immigrants seem to have partly mitigated its effects by accepting lower-quality occupations. As regards both poorly paid workers and over-educated workers – though usually equipped with qualifications earned in their country of origin – the percentage of immigrants is more than double that of Italians and the gap has widened since 2008. The difference in levels of over-education is particularly significant among women: in 2010 over half of immigrant women worked in occupations that normally require fewer qualifications compared to their actual level of education» (Cnel – Istat 2013, pp. 73-74). The increase in employment among immigrant women – forced to enter the labour market (among other things) to supplement the family's income (given their husband's unemployed status) and/or to safeguard the family's right to unity – has occurred in low skilled industries and occupations, strengthening their inevitable entry into the worst jobs and employment segregation. The number of women employed in jobs that are below their actual qualifications has increased (reaching over 60% in cleaning and care work), underemployment (with an increase in part-time work) and reduced wages.⁷

All of this has had a damaging effect on immigrants' pay. In recent years, in Italy, there has been a widening of the gap between the wages paid to nationals and immigrants, part of a more far-reaching process of reducing real wages. While there was a progressive – though slight – reduction in wage differences among national and immigrant workers in the first years of the 21st century, the gap has started widening again in recent years. The average monthly wages of a immigrant worker in the fourth quarter of 2010 was €987 (€294 less than a national worker), while in the fourth quarter of 2011 it was €973 (€316 less than a national worker) (Fondazione Moressa 2012, p. 98). The wage gap widened by almost 3% in the period from the first half of 2009 to the first half of 2012 (Ires 2013, p. 17).

The economic crisis has heightened discriminations in the workplace. Especially in countries where migration policies have been tightened and there has been a return to the figure of the *Gastarbeiter*, many immigrants have accepted any type of work as long as they could secure an employment contract, desperate to ensure that their residency permit would be issued or renewed, desperate to safeguard their right to family unity, achieved thanks to family reunification. Many unemployed workers have accepted irregular works and unofficial forms of employment and this has resulted in the worsening of work conditions – from wages to working-hours, from

7 In 2011, the average monthly salary of an immigrant woman was € 790 (€ 1.122 for an immigrant man). See Fondazione Moressa, 2012, p. 101.

the type of occupation to health & safety practices – and less protection against discrimination. Switching continuously from regularity to irregularity – both contractual and administrative – a worsening of working conditions and a weakening of their position in the labour market has occurred.

All these elements and processes related to the economic crisis have helped to speed up and intensify the narrowing of social citizenship of immigrants; however, as we will see in the next paragraphs, they are not the only root of the problem.

3 The Roots of Racial Inequality in Italy

After the inequalities of class, gender, generation and territory, in Italy an inequality of nationality, a racial inequality – which intersects with the first four – has now taken shape. It is the result of the discriminatory system that structurally pervades all aspects of immigrants' social life; in particular it is the outcome of the combined action of at least three structures of social stratification: the labour market, the legal system, the mass media.

This new inequality brings into play specific generative mechanisms, such as the selection and the casualization of immigrant workers, the racial hierarchization of the labour market, the creation of a special system of laws for immigrants, their systematic stigmatization in public discourses.

Its rise has been facilitated – materially and ideologically – by the «ordinary racism» present in Italian society (Balbo, Manconi, 1990; Pugliese 1993), but in particular by the intensification of racism and the institutional racism that have come about in the first decade of the 21st Century (Basso 2010).

Therefore, in order to understand the formation of this new inequality, it is necessary to take into consideration the rise of racism occurred in the Italian (and European) context, as this establishes and reproduces social inequalities. To affirm that racism is both a product and an element which produces social inequalities implies conceiving racism as a social relationship: a social relationship of oppression comprising an ideological substratum with the purpose to legitimise unequal relationships and justify the subjection of one social group to another. This means conceiving racism as the synthesis between a material relationship of inferiorization and the ideology which naturalizes it (Basso 2000; Fanon 1971; Gliozzi 1995; Gregoire 2002; Guillamin 1995; Mosse 1978; Stannard 1992).

In the following pages we will analyze these structures of social stratification whose logics have led to the inferiorization and segregation of immigrants (the labour market, the legal system, the mass-media⁸), and

⁸ This element will be analysed in paragraph n. 3.

then it will examine the causes, the forms, and the effects of the rising of racism in Italy from 2001 to 2011. These are concrete elements that hold the immigrants' social citizenship back: the system of inequalities faced by immigrants is, in fact, a powerful factor of exclusion that limits their social citizenship.

As for the employment, working conditions for immigrants are significantly worse than the national average. From the access to work to the assigning of tasks, from wages to mobility, from qualification to pensions, their working experience is fraught with disparity (either by law⁹ or in fact).

The vast majority of immigrant workers are employed in the lowest segments of the labour market, in the most tiring, unhealthy, unskilled, and risky occupations, with the lowest wages (Fullin, Reyneri, 2011). In 1991, 81% were qualified as general workers, in 1999 the figure was 77,3% (Fi.e.r.i., ILO 2003), in 2006 it was 72,5% (Istat 2008), in 2009 84,1% (Caritas/Migrantes 2010), in 2012 87,1% (compared to 39,6% of Italians).¹⁰ These figures highlight the racial segmentation of the labour market.

Immigrant workers are subject to a high level of precariousness. For Italian workers the short-term employment rate is 11,5%, whilst for immigrants it is 14,9% (Caritas-Migrantes 2012). The difference is slight, but it should be noted that the contracts of immigrant workers are on average shorter than those given to Italians. For female immigrants the lengths of the contracts are even shorter (Istat 2008). With the arrival of the economic crisis, both immigrant and Italian workers were hit by an increase in unemployment; however the former were hit more severely, as noted before.

In 2009, «professional over-qualification» (carrying out a role that requires a skill level lower than the qualifications obtained) affected 3.8 million Italian workers (18%) and 791,000 immigrant workers (41%, around 50% for immigrant women) (Istat 2010). This state of affairs usually lasts longer for immigrants than for national workers, and is linked to the lack of recognition of qualifications and prior work experience. «Occupational over-qualification» (when the work contract is for a level lower than the tasks actually carried out) is particularly widespread for immigrant workers, who are almost always placed in the lowest bracket.

The great majority of immigrant women are employed in domestic work, care work or in a service role, such as domestic helpers, family assistants, cleaners, waitresses or medical orderlies. This labour segregation has a serious effect on earnings: in 2011 their average monthly income was € 797. The segmentation of employment in terms of gender and nationality, along with the concentration in the services sector, is reflected in the disparity

9 For example, only Italian or European citizens have access to civil service.

10 Immigrants are seriously under-represented amongst office workers (10,2% vs 49,3%), board members (0,8% vs 7,5%), managers (0,4% vs 2,5%) (Fondazione Moressa 2012, p. 33).

with the wages of male immigrants (€ 1.122) and Italian women (€ 1.136). The economic crisis has encouraged a certain number of immigrant women to enter the labour market, both to supplement the family income and to safeguard their residence permit or the right to family reunification. Nevertheless this entry into the labour market took place in low skilled sectors and jobs (especially the services industry), strengthening the channelling into the worst jobs and labour segregation; over-qualification (reaching a level of 60% in domestic work and care) and under-employment (with an increase in part-time work)¹¹ grew particularly strongly amongst them.

Immigrant workers receive very low salaries (on average € 987 per month in 2010, € 973 in 2011), lower on average than those earned by national workers (€ 1.271 in 2010; € 1.289 in 2011) (Fondazione Moressa 2012, pp. 98-100). Immigrants and Italians are usually given the same salary for a certain contract and job placement, but the practice of positioning immigrants at the lowest level and giving them fewer opportunities for career progression leads to a lower average wage. The differences in salary are also affected by the size of the enterprise and the sector of employment: immigrants, to a greater extent than national workers, predominantly work in small enterprises,¹² which are more likely to have poor working conditions.

These earnings place immigrant workers in the lowest income brackets, along with young couples with no permanent income, single mothers, and over 50s excluded from the labour market but unable to claim a pension. The formation of this group of workers with very low incomes, of poor immigrant families,¹³ has been accompanied to the processes of social polarization, a general fall in salary levels, the proletarianization of the middle class, the increase of poverty levels and the exponential growth of working poor – all of which have affected Italian society over the past twenty years (Brandolini 2009, Cappellari 2009, Franzini 2010, OECD 2011). At the same time, it should be noted that the impact of the economic crisis on immigrant workers was particularly strong, especially when one considers that salaries from employment and additional state contributions (unemployment and family allowances) make up the main source of the income of immigrant families, with much lower income from land property, house property¹⁴ and pension payments than Italian families.

11 This is a trick used by many employers, not revealed by the statistical tools, in which a female worker signs a part-time work contract despite effectively working full-time.

12 In 2006, 52,3% of immigrant workers were employed in companies with 10 or fewer employees (54,1% in 2011), whilst for Italian workers the figure was 27,6% (Istat 2008).

13 In 2010, immigrant families had an average family income of € 18.674 (compared to € 33.588 for Italian families) and it is estimated that 42,2% of them lived in poverty (12,6% for Italian families) (Fondazione Moressa 2012, pp. 211-212).

14 In 2009, 21,3% of immigrant families owned the property they live in, compared to approximately 71,5% of Italian families (Fondazione Moressa 2012, p. 197).

The majority of immigrant workers reach higher qualifications and pay brackets very slowly, partly due to the fact that they are employed in positions that offer little opportunity for progression. Often career progression is linked to the length of time the immigrant has been in the country, but sometimes long-term residence can be an obstacle, as the labour market, and especially in low skilled jobs, tends to favour replacing more deeply-rooted and better organized immigrants with recent arrivals, who are not yet well established. Horizontal mobility is more common, but it does not always lead to an improvement in working or social conditions, and it does not apply to all sectors, since some occupations (domestic work, for example) have a pre-established career path.

Recruitment, access to work, the distribution of tasks and the positioning in the manufacturing process are subject to a continuous process of selection on the basis of national, racial, «ethnic and religious» criteria. This occurs on two levels: on the one hand, Italian workers are preferred for a range of jobs and tasks;¹⁵ on the other hand, there exists a permanent selection of single immigrant populations which, on the basis of assumed natural abilities or cultural elements, includes or excludes specific groups¹⁶ or marginalizes workers who migrated a long time ago, who are better rooted, more stable and more assertive, substituting them with recently arrived workers.¹⁷ Finally, based on stereotypes and untrue myths, specific nationalities are assigned to set processes, in set phases of the manufacturing process. This means it is not uncommon to see manufacturing processes racialized, with single national groups confined to specific processing phases.

Regarding the legal system, immigrants are subjected to a special laws, characterized by half-rights and penalizing *ad hoc* measures (Morozzo della Rocca 2008). Until 1990 (when Law 39 was issued) there was no body of legislation on immigration and the principal point of reference continued to be the Single Text of the Laws of Public Safety of 1931, which equated foreigners with internal enemies, hence as subjects to be controlled. This legislative vacuum was made up for in part by administrative memoranda – regulations of secondary rank with wide margins of discretionary power that did not provide a general political line – that gave rise to a (distinctly negative) process of «administratization of migration policy» (Gjergji 2013).

15 The justification given for this is linked to «better abilities, attitudes, aptitudes, availability, mentality of Italian workers».

16 For example, African women are almost entirely barred from care work.

17 In some sectors, such as agriculture or building, for example, workers from the Maghreb, who were better organized and unionized, were slowly excluded, to be replaced by workers from Eastern Europe. For agriculture see De Bonis 2005.

In the 1990s regulations on immigration were promulgated, whose effect was to create markedly subordinate workers. Law 39 drew up a migration policy model (followed and refined in the subsequent laws) that broached some principles and institutions which constitute, to this day, the backbone of the system of exploitation of immigrants: 1) curtailment of immigration by means of periodical flow decrees that determine the maximum number of entries permitted for work purposes. For many years no flow decrees were issued, or when they were they made provision for a very low number of entries, in this way the entrance door was effectively closed; 2) recruitment by name, which requires an employment contract as a pre-condition for entry – i.e., a match between demand and the labour supply in the country of origin. This «perfect match» somewhere on the planet has proved to be substantially unfeasible, especially in the Italian context characterized by the importance of small and medium-sized firms, low-skilled services, and the underground economy; 3) initiation of the bureaucratic procedure to authorize entry left exclusively to the entrepreneur. All subsequent legislation will see this element to be a keystone of migration policy: indeed, Law 189/02 makes employers the only subjects legitimized to request residence permits for immigrants (who do not have this power and, therefore, are not considered legal subjects).

In consequence, for many years immigration was forced to go through «illegal» channels – as is still the case today. The immigrants' only possibility of regularization has been the amnesty or the flow decree (which is an amnesty in disguise). These elements have had an extremely negative impact on the working lives, social inclusion and immigrants' social citizenship rights, forced to tread a long and tortuous road of «emersion» on which each step forward corresponds to the obtaining of a little piece of rights.

The 1990s drew to a close with the enacting of Law 40/98, which considered immigration to be a structural element of Italian society, and which finally presented itself as an organic body of legislation. Even though this law boasted important provisions on integration, its general framework had the effect of creating workers who were bound to their socially defined role of subordinates, and of institutionalizing the model of inclusion that had taken shape in previous years, based on illegalization and on social and labour precariousness. This subordination was dramatically reinforced by the introduction of a bond between residence, work, and housing, as it was by the establishment of two categories of immigrants, the «documented» and the «undocumented», «enjoying» differentiated rights. The fragmentation of the typologies of residence permits and the pluralization of their durations completed the stratification of legal status, leading to a full-fledged hierarchization of precariousness.

So, in terms of legislation, the 1990s were characterized by a continuum of self-serving and penalizing laws, which – as a legal culture and a con-

ception of immigration – paved the way for the anti-immigrant legislation of the past ten years, where the – few – favourable provisions (national maxi-amnesties, local mini-amnesties, higher quotas in the flow decrees, extension of social rights, ecc.) have been the result of struggles waged by immigrants, by anti-racist groups, Ngos and by trade unions.

Law 189/02 redefined the prerequisites for residence with the introduction of the «residence contract», that is, by seeing residence as an element that is strictly subordinate to employment status – i.e., to the existence of an employment relationship (as a binding element for the legitimization of legal residence). This approach – in particular the institution of an iron bond among work, employment, and housing – directly contributed to the institutional production of mass «illegality». This law that claimed to combat illegality in fact produced it on a large scale – to then criminalize it. Riding the wave of the «zero immigration» slogan, what it produced was in fact an «immigration with zero rights».

This law's numerous pejorative provisions have not only led to a restriction of rights, but have also subjected the overwhelming majority of immigrants to extreme precariousness, heightened by the interaction with the provisions liberalizing the labour market. In particular, it has narrowed the channels of «regular» entry and made legal residence all the more precarious, with the concrete and permanent risk of falling back into «irregularity»; it has created an extremely strong dependence of the worker on the employer, subordinating the exercise of social rights to the validity of the employment contract, and heightening legal, social, and economic stratification; it has exalted the old aspects of control and surveillance and instituted new ones; and it has emptied the right to asylum of all effectiveness.

The formation of a special system of laws for immigrants has been further articulated in Law 94/09 (Provisions on Public Safety), which, as this essay intends to demonstrate, has set down in black and white the equation immigrant = criminal. To paraphrase Morris (2003), in Italy the formation of a strong «civic stratification» among the immigrants has corresponded to the creation of a real «system of inequality».

4 The Rise of Racism and its Many Causes

The rise of racism, occurred in Italy in the first decade of the 21st Century, supported and established this system of inequality. It spread and took root in different social strata and in various territorial contexts, becoming a structural phenomenon of Italian society. The nationality factor, «race» factor, took on a role which became more and more important in the system of social relationships, insomuch that it led to a racialization of social relationships (Basso 2010).

The long/short-term causes for the rise in racism are manifold and inter-

twined among each other. Simplifying, they can be traced back to historical-cultural, social, political, and economic factors.

The historical-cultural causes constitute a long-term factor, having kept the grounds receptive for the seeds of racism. In particular, they are characterized by two elements: 1) the past but strong roots of racial doctrines, typical of both Italian and European historical colonialism, which continues to transmit lymph in the deep continuity of cultural processes; 2) the historical racism against the populations of South Italy and against immigrants from South Italy after the Second World War, which has continued to exist without ever really dying down.¹⁸

These elements, composed of symbolical systems and verbal expressions, were in a state of hibernation, of seeming death; they never totally disappeared and were re-activated consciously. Sure, the denigration of immigrant foreigners has spread easily since grafting on to a serious economic, social, political, and moral crisis in Italy. However, one of the secrets of the expansive strength of contemporary racism lies in the fact that it is deeply rooted in the history of the Country.

As far as the social causes are concerned, at least three are quite evident.

The first is linked to the system of social relationships that Italy has established with immigrants. In the past decades, racism thrived on a model of immigrants' subjection, characterized by their systematic inferiorization. In such sense, besides constituting a social relationship which generates unequal relationships, racism is the product of the social relationships it has produced. It is a circular process: the condition of immigrants' social inferiority has generated racist behaviours, and through the retroaction on the cause, behaviours and racist prejudices have become a factor reproducing unequal social relationships and racism.

It is not a coincidence that in public discourses it is often stated that racism has been produced by the arrival of immigrants, that the presence of racism in Italy is caused by immigration itself: «Italians are not racist. Immigrants have made them so»; and «The institutions have the duty to defend Italians from the virus of racism taking measures against immigrants». This is the common thesis.

The second social cause is connected to the immigrants' deep social roots and the process of social transformation generated by immigration. The increase in the number of immigrants,¹⁹ their presence in the labour

¹⁸ On racism against populations of South Italy and immigrants from South Italy see Burzio 1999; Fofi 1964; Teti 1993.

¹⁹ On 1.1.2012 there were 5,011,000 immigrants resident in the Country (Caritas-Migrant-es 2012), 8,2% of the total population.

market being more and more structural,²⁰ their unionization,²¹ their access to services, their improved living conditions, their active participation in the neighbourhood, their culturally plural connotation of the public space, their social interweaving with the Italians, their increased social relationships among the youth and students, are all elements which express immigrants' greater relevance and social centrality in the life of the Country.

These dynamics have made immigrants more rooted and less exploitable, more inserted and less liable to be blackmailed. Especially those who are more stable; they have grown closer to people and cultures mingling with them; they have reduced social distances and determined important social changes.

Well then, the worsening of racism aims at contrasting these processes as regards immigrants' social advancement and mingling, at reasserting the non-involvement of immigrants in Italian society pushing them back to even worse conditions, at slackening their rooting, at maintaining a separated underclass. In particular, the resumption of racism has conditioned – in a negative sense – the direction and the speed of the transformation processes of Italian society produced by immigration.

The third social cause is closely connected to the worsening of the Country's economic and social situation, especially the worsening of the general conditions of the working class and middle class, as well as the widespread fear of these components of seeing their situation still further worsened.

The impoverishment of the middle-lower classes, aggravated by the economic crisis, has favoured the rooting of popular racism, inspired by institutional racism. The relentless idea that «all troubles are caused by the presence of immigrants» has been socialized. In turn, the sudden rise of popular racism has been normalized in public discourses presenting it as the Italians' natural reaction toward the «interfering» and «disquieting» presence of immigrants – always considered way too many in blocks of flats, in neighbourhoods, in schools, in council housing, in nursery schools, in casualty departments.

Moreover, there are a series of political causes.

The most important concerns the worsening of migration policies which in the first decade of the 21st Century took on a racial connotation producing deep inequalities in rights owing to a flood of institutional discriminations (Bartoli 2011; Basso 2010; Enar 2010).

Furthermore, since the year 2000, Italian migration policy has dusted

20 As of 31.12.2012, of the 22.192.052 people registered as employed with the Italian Workers' Compensation Authority (Inail), 3.647.903 were born outside of Italy (16.4%) (Caritas – Migrantes 2012).

21 In 2011, 1.159.052 immigrants were members of a trade union: 23% of the immigrant population and 31% of employed immigrants (Caritas – Migrantes 2012).

off and revived the old *gastarbeiter* experience, making the duration of residence permits depend on that of employment contracts, providing incentives for seasonal-work entries, penalizing family reunification, and promoting the migration of persons without families in Italy whose roots here will remain shallow. Nevertheless this *gastarbeiter* revival, having come about in a context of flexible capitalism (with its full range of fragmentation and casualization) and in a situation of economic downturn, has given rise to a worsening of these workers' conditions. Split between a condition of rigidity prescribed by migration regulations and a condition of flexibility contemplated by labour market regulations, these immigrants have found themselves to be guest workers in a period of grave economic crisis, with surging unemployment and a weakening of the labour movement.

In addition to all this, last years yet another factor has distinguished the migration experience and government policy in Italy: the return of assimilationism. The *gastarbeiter* of the 21st Century, subjected to a flood of institutional discriminations and daily harassment, has been «advised» to adhere to the values of the Italian society and be assimilated into the national culture.²² The Charter of Values and Law 94/09, social forces and mass-media campaigns, public discourses and the signals from national institutions, the host of measures taken by local administrations – all these have forced the immigrants to tread a path characterized by temporariness and assimilation, by precariousness and adhesion to Italian cultural identity, by transitoriness and acceptance of Italianity.

In particular, as of 2008, the migration policy has taken on a strong repressive nature. It has supported or followed the provisions enacted by a number of Italian municipalities penalizing immigrants as regards housing, residence, school, access to welfare, and healthcare services. It has pursued the criminalization and security campaigns supported by mass-media, political parties, opinion movements, xenophobic groups. On the surge of single episodes of crime news in which some immigrants were protagonists of criminal acts, a Safety Package was implemented placing immigration in the context of safety policies.

Emblematic examples of this both political-ideological and regulatory process may be found in some of the measures taken by national institutions and local administrations: national laws and municipal decisions against the poor people (actually against the Rumanians); illegal immigration as aggravating circumstance in case of crimes committed by undocumented migrants, thus introducing the principle that a personal condition

22 But what is Italy's national cultural identity?

may be sentenced;²³ the ethnic census of the Roma populations;²⁴ the filing of the homeless; the limiting of the possibilities of family reunification;²⁵ the tax on residence permit; the prolongation up to six months of detention in identification and deportation Centres; the prohibition for undocumented migrants to obtain authorizations, certifications, and administrative regulations among which welfare services;²⁶ the obligation for doctors, teachers, and operators of the public administration to report undocumented migrants to the police.²⁷

A second political cause is the vastly increasing support in Italy for the Northern League party during the nineties and the first decade of 21st Century. Although its electoral success has been concentrated in the Northern regions, Northern League's ideology has taken root in wide social strata in many parts of the Country and in different institutional ambits, generalizing hostile positions toward immigrants, dictating the political agenda as regards immigration, deeply influencing political processes, cultural dynamics, everyday language, common feelings.²⁸

A third political cause may be found in the spreading of xenophobic groups with nationalist or localist roots.²⁹ The worsening of the economic and social conditions has favoured the development of political racist, neofascists and neoethnic groups whose strong point is the fight against immigration. These groups present immigrants as bugbears threatening the life of the nation or the integrity of the «local community», and their proliferation has contributed in further fuelling racism. These groups present themselves as the ensigns of national identity and have been legiti-

23 This measure, which provides for the increase of the sanction by one third when it is an undocumented immigrant to commit the crime, in June 2010 was rejected for unconstitutionality by the Constitutional Court because it did not clamp down on an illicit behaviour but on a condition, a status, thus hampering the principle of equality. See Ferrajoli 2010.

24 On the case see Errc 2009.

25 The laws aimed at restricting family reunification concern the spouse (who must be at least 18 years old), the children (those of age can join their father or mother only if totally disabled), the parents (who must show not to have children in the country of origin, or, if above 65 years of age, that the other children cannot take care of themselves for serious health reasons). In case of uncertainty of the relationship, the identity of the person reuniting must be ascertained through Dna test at the applicant's expense (about € 300).

26 Among which the impossibility of the acknowledgement of a child. The feared impediment of the acknowledgement of a child was then retracted by a department circular clarifying that the execution of one's duty connected to birth is of public interest. Such specification, however, does not prevent the undocumented parents to be reported.

27 In the final text of the law, this point was softened and partially removed owing to the mobilization of the doctors' associations. The obligation to report within the welfare services and the school remains, although «frozen».

28 On Lega Nord see Aime 2012; Biorcio 2010; Huyseune 2006; Peruzzi, Paciucci, 2011.

29 For some examples of racist violence see Enar 2012, Fekete 2012.

mized by the main political parties. They have also socialized the symbols, the rhetoric, and practices of the old fascist racism, especially among the youth of deteriorated neighbourhoods.

As for the economic causes, it is important to take into consideration the need of the economic system to increase the exploitation of the immigrant workforce in a moment of strong stagnation and intense market competition.

The Italian productive system has been crowded out in different productive sectors by international competition, it is weak on the financial level, and almost totally deprived of its major industries after the dismantling of primary productions. In order not to be shaky in international competition, the Italian productive system has relied on the worsening of work conditions, the delocalization abroad, the increase of the underground economy and the differential exploitation of immigrant workers, especially as of the adoption of the Euro, no longer being able to devalue the Italian Lira so as to support exports. The increase of said exploitation has been upheld by the worsening of racism. In fact, the criminalization of immigrants has made the latter more docile and liable to be blackmailed.

5 The Rise of Racism and its Many Forms

The resumption of racism has taken on different forms. From opinion campaigns to popular mobilizations, from «municipal» racism to selective racism, from neoassimilationism to white supremacy, from the recovery of colonial racism to the return to biological racism. Italy has seen the proliferation of different modalities of expression of racism, but it is important to highlight that institutional racism has been the main propellant of said proliferation, while its key topics have been islamophobia, undocumented immigration, romaphobia (Basso 2010b).

5.1 Opinion campaigns and popular mobilizations

After September 11, and after 2007, the general tendency toward immigrants has deeply worsened. The majority of the mass-media, as well as opinion leaders, and many national and local political leaders have undertaken violent and targeted criminalization campaigns against specific groups or categories of immigrants.

For example, against immigrant women constantly represented as servants or prostitutes. In particular, against care-givers who mistreat the people assisted and deceive the elderly stealing their possessions, or get married out of self-interest. Against women who by marrying an Italian are

corrupters of the «race» and bad mothers who neglect their husbands and raise disorderly children. Against women who voluntarily terminate their pregnancy, women-beasts who abort light-heartedly.

Against Romanians, bloodthirsty hordes for whom some politicians, local administrators, prefects, police superintendents, leader writers, have asked «mass deportation», «elimination», «drastic decrease of their presence».

Against foreign young people, instinctively prone to deviance and urban decay. Against foreign students, cause of scholastic delays and trouble for Italian students. Against unaccompanied foreign minors, little impostors that suck up welfare and commit crimes as soon as they have the opportunity. Against phone-centres, lairs of thorough criminals and shady deals. Against ethnic restaurants, threat for the Italian cuisine.

The mass-media (TV and print), transformed into an authentic war weapon, has legitimized the subjection of immigrants through the socialization of a symbolic system of inferiorization, based on the differentiation of public representations, and organic as to the differential exploitation of immigrant workforce. It has created social categories and sub-categories exposed to continuous denigration («the second generation», «the Muslim Woman», «the unaccompanied minors», «the foreign student who disturbs», «the refugees», ecc.). It has made immigrant populations object of categorizations continuously reconsidered on the basis of circumstances (international, national, and local), methodically putting them in a hierarchy of closeness/distance built on the rhetoric of a social alarm and on the opposing pairs of compatibility/incompatibility, reliability/unreliability. It has spread negative stereotypes (the invader, the exploiter, the shirker) which have merged with specific figures and discursive routines (Binotto, Martino 2004; Maneri 2011).

If the opinion campaigns against the Moroccans and Albanians in the Nineties³⁰ constituted the tested mechanism for the media campaigns of the 21st Century, the latter has penetrated more in depth in the mass of the Italian population, obtaining wide consent also in social strata not particularly hostile in the past toward immigrants (the middle class white-collars, the workers of big industries, public employees). Said campaigns ordered the immigrants to «stay in your place!» and told the Italians «to stay away from immigrants!», creating a favourable atmosphere for the approval of the above mentioned laws.

A number of popular mobilizations, both individual and group, followed the anti-immigrant campaigns and measures, sometimes culminating in

30 On the «Albanian invasion» see Dal Lago 2009.

actual immigrant-hunts³¹ carried out by policemen,³² citizen committees,³³ extreme-right groups,³⁴ simple citizens.

Part of the Italian population, afflicted by an overload of practical problems, fomented by the institutions to rail at immigrants in the name of national identity or safety, have felt legitimized to insult, humiliate, threat, mistreat, attack, kill immigrants.³⁵ In cities and towns there has been a proliferation of mobilizations against the opening of Islamic prayer centres, against Roma camps,³⁶ against the presence of immigrants in public spaces (parks, squares), as well as the presence of cultural and religious signs not typically national. There has been an increase in the single cases of everyday racism: bus drivers have refused to let immigrants on board; bar and restaurant tenders have refused to let immigrants enter or be served; flat owners have refused to rent them flats; employers have beaten up or killed employees asking to be paid for the work carried out.³⁷ In Rosarno (in the province of Reggio Calabria), and in Castelvoturno (in the province of Caserta), massacres broke out when several groups of immigrant workers asked for a wage rise or an improvement in their work conditions in the agriculture sector.³⁸

31 Human Rights Watch 2011; Pettenò 2010.

32 For example, the aggression carried out by some traffic wardens in Parma against Emmanuel Bons, 22 year old Ghanaian student, victim of racial profiling.

33 For example, the mobilization of groups of citizens (also composed of long-time resident immigrants) in the city of Padua, aimed at finding and reporting undocumented immigrants. Or, the popular mobilization of Ponticelli (Naples) against the Roma camps (Fra, Cospe 2008).

34 Among the many raids carried out by youngsters belonging to far-right groups, it is noteworthy to remember the one occurred in Ostia in December 2008, during which a Rom woman was killed with her three year old son. Or the racist massacre in Florence in December 2011, in which two Senegalese were killed and four were wounded.

35 It is the case of Abdul Graibe, a boy from Burkina Faso, accused of a petty robbery in a bar, insulted and killed with an iron bar in Milan by the managers of the place.

36 Clough Marinaro, Sigona 2011; Fra, Undp 2012; OSCE 2009.

37 It is the case of Sahid Saber Abd El Basset, Egyptian worker killed in June 2008 in Gerenzano (in the province of Varese) by the employee's son; or the case of Ibrahim M'bodi, Senegalese building worker killed in December 2009 by his employer to whom he had asked for his salary after working for three months unpaid.

38 On the massacres in Rosarno and Castelvoturno, caused by organized crime, see Borretti 2010; Forum Civique Européen, Duflot 2011.

5.2 'Municipal' Racism

An excess of municipal provisions have established penalizing measures against immigrants as regards municipal residency, access to council housing, mobility, private autonomy, reaching of the requirements necessary for house eligibility, use of welfare services and public spaces.³⁹ Between July 2008 and August 2009, and only in the North of Italy, 788 municipal provisions were issued against immigrants restricting their social rights.

Many cities and towns have provided for a sort of census residence, subjecting the registration at the municipal registry office to a specific income, a job contract, health insurance. Access to council housing has been often subjected to residence in the municipality (or in the region) for at least 5 or 10 years. Likewise, just as often, the use of welfare services have been subjected to the possession of a medium-long term residence permit. In some cases, primary schools have not accepted the enrolment of children whose parents are undocumented.

In 2006, in a central neighbourhood in Padua, with the excuse of providing safety, an isolation wall was built aimed at separating the immigrants living in a degraded residential complex from the rest of the city. In 2007, Florence's municipality, providing as reason the image of the city of art and the fight against urban decay, enacted a provision so as to prosecute the activity of window cleaners at stoplights. In Rome, the municipal administration organized a «nomad plan» for Roma people (forced evictions and segregated camps), receiving much criticism also from European organisms.⁴⁰

The contexts of the province stood up to the big cities. In the province of Mantua, the municipal administrations of two towns (Ceresara, San Martino dall'Argine) invited the citizens to communicate to the authorities the presence of undocumented immigrants living in the territory. In Coccaglio, in the province of Brescia, in November 2009 the mayor encouraged the citizens to go hunting for undocumented immigrants in order to celebrate a «White Christmas».

These phenomena spread like wildfire, sometimes in a spasmodic race in which cities, small municipalities, local administrators, opinion leaders and notables competed among each other in presenting their iron hand in the ambit of the socially constructed «immigration-safety» concept. The need for armed safety was presented as the (false) solution to the institutional production of social insecurity.

³⁹ On the local exclusion policies and on the racist municipal decisions see Ambrosini 2012; Manconi, Resta 2010; Usai 2011.

⁴⁰ Council of Europe, Commissioner for Human Rights 2009; Ecri 2011; Errc 2008; Errc, Open Society Institute, OsservAzione 2009.

In 2008, during a manifestation in Venice the (vice)m mayor of Treviso – a thriving and wealthy city in the North of Italy where the Benetton group has its premises – gave the following emblematic and extreme statement (sometimes it is in the extreme that tendencies become evident):

I want a revolution against illegal immigrants [...] I want the streets cleaned up from all these ethnic groups that are destroying our Country [...] I want a revolution against nomads, gypsies [...] I had two nomad and gypsy camps in Treviso destroyed [...] I want to eliminate all the gypsy children that rob the elderly [...] I want double zero intolerance! [...] I want a revolution against those who want to open mosques and Islamic centres [...] They can go pray in the desert [...] No more Muslims! They are to go back to their countries! [...] They can go piss in their mosques! [...] I want a revolution against those who tolerate head-scarfs and burkas [...] I don't know who hides behind those head-scarfs and burkas: there could be someone with balls or with a machine-gun in-between his legs [...] I don't want to see black, yellow, brown, grey councillors teaching our youth. What do they teach? The culture of the desert? The culture of those who chase lions or those who chase gazelles in order to eat them?.⁴¹

5.3 Identity Policies, Securitarian Politics

The resumption of racism took place through the combination of identity and securitarian characteristics acquired by migration policies, often promoted by State institutions (at national and local level).

Identity policies, in a functional manner to the securitarian ones, prized on public discourses which delimited the topic of immigration to immigrants' cultural integration. These discourses supported the thesis according to which immigrants' culture constitutes an obstacle to their integration in Italian society; deviance and criminality originate from non-integration; deviance and criminality are sources of insecurity; to fight insecurity, it is necessary to enact anti-immigrant provisions.

⁴¹ In October 1997, when he was mayor of Treviso, he publically stated: «It was Sunday and I saw in the area around the station dozens of niggers sitting on the parapets of the bridge, others sitting on benches with their dangling bags and rucksacks. The day after I went to the prefect because I cannot tolerate for Treviso to become a land of occupation. The day after I had all the benches removed and the street cleaned. Should this not be sufficient, we can also have all the trees cut down [...] I am even available to go back to tanks». In February 2000 he stated: «In order to help hunters exercise, we could dress immigrants as leverets. Tin. Tin. Tin!». In March 2001: «They are characters who during the rest of the day are drug dealers and put prostitutes on the roads. Those cars should be shot down with a bazooka. They should all be killed». In December 2007 a municipal councillor of Treviso stated that it is necessary to «use the same methods the SS used: punish ten immigrants for every injustice committed against an Italian».

On the basis of these assumptions, State institutions introduced the primacy of Italianity, an idea that found implementation even on a normative level with Law 94/09 providing for immigrants to sign an integration agreement and pass a language/civic culture test in order to come to Italy and live in the Country for a long time.⁴² The migration policies took on a strong assimilationist sign, organic to immigrants' maximum adaptation to the conditions they must follow as regards occupation, housing and juridical aspects. These had a fundamental role in supporting the structural precariousness which fell on immigrants: the injunction to assimilation supported the immigrants' social and psychological crushing, while the crushing of the Italian working class has followed in the last few years.

In Europe, from the second half of the 21st Century, intellectuals and opinion makers, a relevant part of the mass-media, many politicians and heads of government have reasserted the primacy of national identity (the britishness, the fact of being real Finns, being non-Roma Romanians, real Magyars, the French superiority) and the immigrants' duty (considered «guests») to comply completely with the values declared by the receiving Country and assimilate its cultural tradition. Italy has had a propulsive role in the return to the primacy of national cultural identity and in the eclipse of multiculturalism. Assimilationism Italian-style reached the point of denying the physical and social presence of immigrants, highlighting in negative their cultural reach, making them accept their condition of social inferiority, ordering them to carry out self-spoliation in the hope of an unrealizable integration. From a legal viewpoint this resulted in an assimilationist policy without assimilation, merely propagandistic, symbolical. In imposing cultural assimilation and adaptation to heavy social conditions, only a minimum social inclusion was granted: only minimum because a real equalization on a social, political, and juridical level did not take place.⁴³

Securitarian politics, based on the social construction of the public problem of security and on the institutional production of social insecurity, translated into exclusion measures and strong social control, in the (false) idea that insecurity comes from immigrants or however from the bottom. Using the formula, «the people are asking for these measures because they feel unsafe» (when instead the people are made unsafe), this *régime de vérité* translated into national politics, municipal provisions, procedures of the public administration, all characterized by the restriction of immigrants' rights (and subsequently of the Italian population) and by the militarization of everyday life.

42 In such way, learning Italian has passed from being a skill to be developed through an integration course to a pre-requisite for entering in Italy.

43 The acquisition of Italian citizenship has remained bound to the principle of *jus sanguinis*.

Set forth by a ten year security propaganda, said provisions enacted by State institutions or municipalities tickled the mass of the Italian population with the convincement of occupying a privileged position in the social scale and enjoying a privileged treatment from the State. At the same time, they encouraged the Italian population to keep immigrants at a «safety distance» and to keep a careful eye on them.⁴⁴ Therefore, this social issue – more and more critical – was faced by reviving a longed for national unity based on hostility toward the enemy who camps at the frontier (the landings in Lampedusa, Romania as new Member State of the EU, the Roma) or roves the Country (the «gangs» of young foreigners rampant in the streets, the Albanians that plunder villas, the Chinese that import shady deals). The criminalization of immigrants, based on the social construction of the idea of «illegality» as a primary cause of all the Country's social problems, unified Italian society, mobilizing it in times of economic, social and political crisis, against the «internal enemy». But it also pressed the mass of Italian population into the corner.

5.4 Socially Differentiated Discourses

Depending on the territorial context, the rise of racism manifested itself in different ways. In the big cities it involved the topics of urban decay and the outskirts, whereas in the small towns the attention concentrated on the disruption and contamination of the «local community». This rise, though, was characterized especially by a differential involvement of the social classes.

The middle class – especially the component of autonomous workers and small entrepreneurs, of freelancers and artisans tamped down by the processes of globalization or living in fear of being so – was worried about the worsening of its conditions and its slipping toward the base of the social scale. Therefore, it was the addressee of an intense propaganda which presented undocumented immigrants (depicted as ravenous plunders) as the main cause of all problems, as well as the emerging countries of the Far East, and the Chinese dealers in Italy (depicted as unfair and aggressive competitors).

The propagation of racism was brutally impoverished by labour policies and anti-recession tax policies, scared by the violent advance of global precariousness in the working class. It took place through the dissolution of laws establishing decent work and respectable salaries, and through media circuits which pointed out immigrants as the cause – direct or indi-

⁴⁴ The municipality of Turate (in the province of Como) empowered the judicial police with the control office – renamed by the press «transference office» – as regards the receiving of reports of undocumented immigrants present on the territory.

rect – of this progressive worsening. In a context of *welfare state* amputation, immigrants were depicted as locusts eating the Italian employment and absorbing the public resources «destined to the Italians». The enactment of discriminatory provisions (at national, regional, or municipal level) against immigrants led the components of this social class to believe that they occupied a privileged position, «to be something totally different from immigrants». Among said provisions: baby-bonus,⁴⁵ destined only to women with Italian nationality; provisions in some cities or regions as regards access to council housing⁴⁶ taking into consideration the unfavourable condition of immigrants; provisions denying their acknowledgement to social allowance;⁴⁷ provisions penalizing them from benefitting from a pension;⁴⁸ provisions prohibiting civil service to young foreigners; preference given to Italian workers as regards social security cushions, and penalization of immigrant workers in dismissal provisions. And still: limitations as regards social aids such as civil disability, maternity allowance, National Social Security Institute maternity allowance, allowance for numerous family units, «purchase card», «children card», municipal contributions for the elderly, poor or numerous family units, municipal contribution for «nursery schools», concessional access for the elderly and council housing; municipal anti-crisis contribution; regional «family bonus».

The working class was encouraged as regards mobilization against immigrants; against workers of other Countries, against the Chinese textile workers, against foreign nurses, against the tenant who prepares spiced dishes with strong smells, against the presence in public areas of «non-Italian» cultural traits and religious symbols, against places where immigrants meet, against mixed couples; mobilization for neighbourhood racial integrity, for white schools, for white communities, for carriages or seats reserved to Italians. And some actually believed to obtain benefits following the sirens of chauvinism, nationalism, and excluding localism.

An action was carried out also toward the lower lower class resulting in the propagation of the seed of racism. This social component increased

45 It is a State contribution of € 1.000 for the birth of a child.

46 The 2009 financial law set several obstacles for the immigrants' benefitting from council housing, adopting municipal and regional praxis widely used in the years. Immigrants with low income were included in the so called «house plan», which provided for interventions for the increase of the offer of council housing destined to categories of «week subjects». However, they had to be resident as of at least 10 years in the national territory or at least five years in the regional territory.

47 To the subjective requisites and income provided for by the law (over 65 without sufficient income, Italian or community citizenship, or for citizens not belonging to the EU, the possession of long-term permit), the 2009 financial law added also the requisite of legal residence and continuous work for at least ten years, with an income not inferior to the amount of the actual social allowance.

48 In terms of minimum age and of minimum number of years worked.

numerically in the beginning of the 21st Century, especially in the South of Italy. As a way out of its condition, it was prospected with the demonization of the Roma, of street traders, farm labourers, day workers in the construction sector. A structural component of a European underclass which had already been bewitched in the past by the call of populism and the far-right, ended up finding in hate against the foreigner the illusion of an integration – although at the margins – in Italian society.⁴⁹

5.5 Selective Racism

The resumption of racism occurred also through the functioning of a selective racism composed of a material and symbolical system of differentiation and hierarchization of the immigrants targeted, depending on the migratory or the international political situations, on this or that population, on this or that social category.

Functional to the differential exploitation system of immigrant workforce, this selective racism was oriented each time against immigrant populations who had become more relevant, more stabilized, more organized, more inserted in the labour market, that is against those populations which had increased their social centrality. First the Moroccans, then the Albanians, the Yugoslavians, the Muslims, the Chinese, the Romanians were object of specific denigration campaigns: giving rise to anti-Arab, anti-Slavic, anti-Chinese, anti-Muslim racism, each one with its own rhetoric and its own system of images and inferiorizing stereotypes.

Immigrant women were constantly addressed with a deadly mix of racism and sexism: structural element of some work environments, discourses, policies, and practices constantly disqualifying them, legitimizing work segregation, and social invisibility.

This selective racism represented immigrant populations as ontologically abstract realities, divided into «cultures» reciprocally immeasurable, in «ethnic groups» reciprocally hostile, differentiating them in «good communities» (the Philippines, the Senegalese, the Sikh) and «bad communities» (the Albanians, the Moroccans, the Roma, the Chinese) to be included/excluded selectively in the labour market and in social circuits.

49 On the relationship among precariousness, impoverishment, and far-rights see Flecker 2007.

6 The rise of racism and some of its effects

The rise of racism has produced many effects. It is therefore important to take into consideration the consequences on immigrants' social condition, on the political sphere, integration policies, social relationships, social work.

The harshening of the migration policy entailed the immigrants' total precariousness and the creation of a sort of social illegality – not only juridical – of the immigration phenomenon in its whole. The maximum aspect of this precariousness is symbolized by the introduction of residence permits through points, articulated in credits, achieved in the period of validity of the actual permit.

At the same time, the systematization of a ferocious migratory policy rose, characterized by an active commitment of state institutions in the persecution and stigmatization of immigrants, at least in some circumstances as a characterizing element of national politics.

The rise of racism, especially institutional racism, daunted immigrants, dispiriting any form of organization as regards associations (of cultural, political or religious character). From a social, urban, and ethnic viewpoint it fragmented cities ruining new forms of solidarity and social bonds deriving from the mingling of immigrants and Italians.

National laws, municipal provisions, opinion campaigns, depreciated and frightened immigrants isolating them from the mass of the Italian population, but at the same time admonished the mass of Italian workers to come in line with the restrictive measures adopted as regards labour, social, and fiscal policies.

The intensification of racism blocked or slackened the intercultural processes and relationships existing for years in work places, schools, neighbourhoods, in everyday life;⁵⁰ in part, suspending the realization of policies and multicultural practices. Nothing structural has ever been realized in Italy within the ambit of interculturality, but it must be however emphasized that some sectorial national policies (school, health-care, welfare services) and many local social policies took this option into consideration, setting forth many positive experiences. Nevertheless the prospective of a new intercultural society was put away, and even more so its project.

The intensification of racism entailed the restriction of multicultural spaces (physical and symbolical), it produced negative effects on the interaction between Italians and immigrants in various ambits of social life (work, school, health care, free time), it reduced exchange opportuni-

50 On the advancement of multiculturalism in everyday life in Italian society see Colombo 2007.

ties between populations and cultures, it caused self-compression of immigrants' hopes and dreams, it weakened the relationships between immigrants' associations and municipalities, it weakened the immigrants' political and civil participation.

Last, but not least, negative effects were produced on social work, especially on the everyday work of social workers who had to deal with two different problems: the difficult implementation of the deontological code, and the restricting of professional autonomy.

Following the enactment of the provisions against immigrants, social workers met increasing difficulties in respecting the main principles of social professions (equality, universalism, equal treatment, justice, social equity). The denigration of immigrants made it difficult to implement other main principles of social professions such as respect of a person's value, dignity, and uniqueness. The introduction of undocumented migration as a crime or the municipal provisions against immigrants worked against the implementation of just as many fundamental principles such as welcoming, listening, availability, self-determination, participation of the person. Excludent localism and the idea of «white communities» hindered the implementation of the principle of solidarity. The provision concerning the reporting to the police of undocumented immigrants undermined the principle of professional secrecy.

Solicitations coming from some regulations and structures of the municipality – to limit the distribution of resources to immigrants, to support only some categories of immigrants, to help immigrant families only marginally to get rid of the overstayers as soon as possible, to report the un(der) documented – caused a more or less deep crisis among social workers. In fact, they found themselves torn between respecting the orders received and the deontological code, between obeying the rules or supporting the users of welfare services who expect social answers.

7 Conclusion

In Italy, in the first decade of the 21st Century, racism became more explicit, more violent, more harsh, and more 'sophisticated'. It rose in quantity and in quality, it became more systematic, more organic to the social life of the Country, more relevant in some social ambits and in several local contexts.

This resumption has hindered the process of enlargement and strengthening of the social citizenship: both of immigrants and of the rest of the population; furthermore it has favoured the formation of new inequalities, more specifically the inequality of nationality, which is multidimensional because it involves the different ambits of social life: work, housing (Ponzo 2011), health (Tognetti 2008), education (Quierolo Palmas 2006). This racial inequality is systematic, because it combines with the inequalities

of class, gender, generation, territory, historically present in the Country. Moreover, it is part of the Italian system of inequalities.

Several years ago, Beck underlined that in the study of social citizenship and inequalities it is necessary to take into consideration also immigration and racism policies (Beck 2008): the exam of the «Italian case» shows how important such observation is and how relevant it is for it to be shared.

Bibliography

- Aime, Marco (2012). *Verdi tribù del Nord*. Roma; Bari: Laterza.
- Ambrosini, Maurizio (a cura di) (2012). *Governare città plurali: Politiche locali di integrazione per gli immigrati in Europa*. Milano: FrancoAngeli.
- Awad, Ibrahim (2009). *The global economic crisis and migrant workers: impact and response* [online]. International Labour Office Geneva. Available at http://www.ilo.org/actrav/what/pubs/WCMS_112967/lang--en/index.htm (2013-04-15).
- Balbo, Laura; Manconi, Luigi (1990). *I razzismi possibili*. Milano: Feltrinelli.
- Bartoli, Clelia (2012). *Razzisti per legge: L'Italia che discrimina*. Roma; Bari: Laterza.
- Basso, Pietro (2000). *Razze signore, razze schiave*. Milano: FrancoAngeli.
- Basso, Pietro (a cura di) (2010). *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli.
- Basso, Pietro (2010). «Tre temi-chiave del razzismo di Stato». In: Basso, Pietro (a cura di), *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli, pp. 127-214.
- Beck, Ulrich (2008). *Die Neuvermessung der Ungleichheit unter den Menschen: Soziologische Aufklärung im 21. Jahrhundert*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Beets, Gijb; Willekens, Frank (2009). *The Global Economic Crisis and International Migration: An Uncertain Outlook* [online]. The Hague: NIDI. Available at http://www.oew.ac.at/vid/publications/VYPR2009/abstract_Beets_Willekens_global%20economic%20crisis.html (2013-04-15).
- Binotto, Marco; Martino, Valentina (2004). *FuoriLuogo: L'immigrazione e i media italiani*. Cosenza: Pellegrini; Rai Eri.
- Biorcio, Roberto (2010). *La rivincita del Nord*. Roma; Bari: Laterza.
- Borretti, Biagio (2010). «Da Castel Volturno a Rosarno: Il lavoro vivo degli immigrati tra stragi, pogrom, rivolte e razzismo di Stato». In: Basso, Pietro (a cura di), *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli, pp. 493-524.
- Brandolini, Andrea; Saraceno, Chiara; Schizzerotto, Antonio (a cura di) (2009). *Dimensioni della disuguaglianza*. Bologna: il Mulino.
- Burgio, Andrea (a cura di) (1999). *Nel nome della razza*. Bologna: il Mulino.

- Callinicos, Alex (2010). *Bonfire of Illusions: The Twin Crisis of the Liberal World*. Cambridge: Polity Press.
- Cappellari, Lorenzo; Naticchioni, Paolo; Staffolani, Stefano (a cura di) (2009). *L'Italia delle disuguaglianze*. Roma: Carocci.
- Caritas; Migrantes (2010). *Immigrazione: Dossier Statistico 2010*. Roma: Idos.
- Caritas; Migrantes (2011). *Immigrazione: Dossier Statistico 2011*. Roma: Idos.
- Caritas; Migrantes (2012). *Immigrazione: Dossier Statistico 2012*. Roma: Idos.
- Castles, Stephen; Miller, Mark, J. (2010). *Migration and the Global Economic Crisis: One Year On* [online]. Working paper. Available at <http://www.age-of-migration.com/uk/financialcrisis/update1.html> (2013-04-15).
- Clough Marinaro, Isabella; Sigona, Nando (eds.) (2011). «Special Issue on Anti-Gypsyism and the Politics of Exclusion: Roma and Sinti in Contemporary Italy». *Journal of Modern Italian Studies*, 16 (5), pp. 583-666.
- Colombo, Enzo; Semi, Giovanni (a cura di) (2007). *Multiculturalismo quotidiano*. Milano: FrancoAngeli.
- Comito, Vincenzo (2012). *I nuovi grandi* [online]. Available at http://www.sbilanciamoci.info/content/download/39367/195300/file/ebook_bric.pdf (2013-04-15).
- Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2009). *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his Visit to Italy on 13-15 January 2009* [online]. Strasbourg. Available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1428427> (2013-04-06).
- Crouch, Colin (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Polity Books: London.
- Dal Lago, Alessandro (2009). *Non-persons: The Exclusion of Migrants in a Global Society*. Milano: IPOC.
- De Bonis, Andrea (2005). «Processi di sostituzione degli immigrati di diversa origine nel mercato del lavoro agricolo». In: Sivini, Giordano (a cura di), *Le migrazioni tra ordine imperiale e soggettività*. Cosenza: Rubettino, pp. 157-202.
- ECRI (2012). *ECRI Report on Italy (fourth monitoring cycle)* [online]. Strasbourg. Available at <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/italy/ITA-CbC-IV-2012-002-ENG.pdf> (2013-04-06).
- ENAR (2010). *Shadow Report 2009-2010: Racism and Discrimination in Italy* [online]. Brussels. Available at <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/Italy.pdf> (2013-04-06).
- Enar (2012). *Shadow Report 2010-2011: Racism and Related Discriminatory Practices in Italy* [online]. Brussels. Available at [http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/shadow%20report%202011-12/Italy%20\(2\).pdf](http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/shadow%20report%202011-12/Italy%20(2).pdf) (2013-04-06).
- ERRC (2008). *Sicurezza all'italiana: Impronte digitali, violenza estrema e vessazioni contro Rom e Sinti in Italia* [online]. Available at <http://www.errc.org/cms/upload/file/m00000428.pdf> (2013-04-06).
- ERRC; Open Society Institute; OsservAzione (2009). *Memorandum to*

- the European Commission: Violations of EC Law and the Fundamental Rights of Roma and Sinti by the Italian Government in the Implementation of the Census in 'Nomad Camps'* [online]. Available at <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/memorandum-to-the-european-commission-20090504.pdf> (2013-04-06).
- Fanon, Frantz (1971). «Razzismo e cultura». In: Pirelli, Giovanni (a cura di), *Opere scelte di Frantz Fanon*. Torino: Einaudi, pp. 47-60.
- Fekete, Liz (2012). *Pedlars of Hate: The Violent Impact of the European Far Right* [online]. London: Institute of Race Relations. Available at <http://www.irr.org.uk/wp-content/uploads/2012/06/PedlarsOfHate.pdf> (2013-04-06).
- Ferrajoli, Luigi (2010). «Politiche contro gli immigrati e razzismo istituzionale in Italia». In: Basso, Pietro (a cura di), *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli, pp. 115-126.
- F.i.e.r.i; ILO (2003). *La discriminazione dei lavoratori immigrati nel mercato del lavoro in Italia*. Geneva: Report.
- Flecker, Jörg (2007). *Changing Working Life and the Appeal of the Extreme Right*. Aldershot: Ashgate.
- Fofi, Goffredo (1964). *L'immigrazione meridionale a Torino*. Milano: Feltrinelli.
- Fondazione Moressa (2012). *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione*. Bologna: il Mulino.
- Forum Civique Européen; Duflot, Jean (2011). *De Lampedusa à Rosarno: Euromirage*. Villerbanne: Editions Golias.
- Foundamental Rights Agency; COSPE (2008). *Incident Report: Violent Attacks against Roma in the Ponticelli District of Naples, Italy* [online]. Vienna. Available at http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/196-Incid-Report-Italy-08_en.pdf (2013-04-06).
- Foundamental Rights Agency; UNDP (2012). *The Situation of Roma in 11 EU Members States: Survey Results at a Glance* [online]. Luxembourg. Available at http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf (2013-04-06).
- Franzini, Maurizio (2010). *Ricchi e poveri: L'Italia e le disuguaglianze (in) accettabili*. Milano: Università Bocconi.
- Fullin, Giovanna; Reyneri, Emilio (2011). «Low Unemployment and Bad Jobs for New Immigrants in Italy». *International Migration*, 49, pp. 118-147.
- Gallino, Luciano (2011). *Finanzcapitalismo*. Torino: Einaudi.
- Gallino, Luciano (2013). *Il colpo di Stato di banche e governi*. Torino: Einaudi.
- Giozzi, Giuliano (1995). *Le teorie della razza nell'età moderna*. Torino: Loescher.
- Gjergji, Iside (2010). «La socializzazione dell'arbitrio». In: Basso, Pietro (a cura di), *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli, pp. 439-466.
- Goldstein, Andrea (2011). *BRIC*. Bologna: il Mulino.

- Grégoire, Henry [1826] (2002). *De la Noblesse de la peau ou Du préjugé des blancs contre la couleur des Africains et celle de leurs descendants noirs et sang-mêlés*. Grenoble: Million.
- Guillamin, Colette (1995). *Racism, Sexism, Power and Ideology*. London; New York: Routledge.
- Human Rights Watch (2011). *L'intolleranza quotidiana: La violenza razzista e xenofoba in Italia* [online]. New York. Available at <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0311itWebUseThis0ne.pdf> (2013-04-06).
- Huyseune, Michel (2006). *Modernity and Secession: The Social Sciences and the Political Discourse of the Lega Nord in Italy*. Oxford: Berghahn.
- Khan, Azfar; Abimourched, Rola; Ciobanu, Roxandra Oana (2009). *The Global Economic Crisis and the Impact on Migrant Workers*. ILO.
- IOM (2010). *World Migration Report 2010* [online]. Geneva. Available at http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf (2013-04-15).
- Istat (2008). *Gli stranieri nel mercato del lavoro*. Roma.
- Istat (2010). *Rapporto annuale: La situazione del Paese nel 2009*. Roma.
- Lachmann Mosse, George (1978). *Toward the Final Solution: A History of European Racism*. New York: Howard Fertig.
- Manconi, Luigi; Resta, Federica (2010). «La xenofobia municipale». *Mondi migranti*, 2, pp. 321-332.
- Maneri, Marcello (2011). «Media Discourse on Immigration: The Translation of Control Practices into the Language We Live by». In: Palidda, Salvatore (ed.), *Racial Criminalization of Migrants in the 21st Century*. Aldershot: Ashgate, pp. 77-93.
- Morozzo Della Rocca, Paolo (a cura di) (2008). *Immigrazione e cittadinanza*. Torino: UTET.
- Morris, Lydia (2002). *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*. London: Routledge.
- Mosse, George L. (1978). *Toward the Final Solution: A History of European Racism*. New York: Howard Fertig.
- OECD (2011). *Growing Income Inequality in OECD Countries* [online]. Paris. Available at <http://www.oecd.org/els/soc/47723414.pdf> (2013-04-06).
- OECD (2013). *Crisis Squeezes Income and Puts Pressure on Inequality and Poverty* [online]. Available at <http://www.oecd.org/social/inequality.htm> (2013-06-20).
- OECD (2013). *International Migration Outlook 2013* [online]. Available at http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en (2013-06-20).
- OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, High Commissioner on National Minorities (2009). *Assessment of the human rights situation of Roma and Sinti in Italy* [online]. Available at <http://www.osce.org/odihr/36374> (2013-04-06).
- Peruzzi, Walter; Paciucci, Gianluca (2011). *Svastica verde*. Roma: Editori Riuniti.

- Pettenò, Marco (2010). «Sulla violenza fisica contro le immigrate e gli immigrati». In: Basso, Pietro (a cura di), *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli, pp. 525-470.
- Ponzo, Irene (2009). «L'accesso degli immigrati alla casa: Disuguaglianze e percorsi». In: Brandolini, Andrea; Saraceno, Chiara; Schizzerotto, Antonio (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia*. Bologna: il Mulino, pp. 313-332.
- Pugliese, Enrico (a cura di) (1993). *Razzisti e solidali*. Roma: Ediesse.
- Queirolo Palmas, Luca (2006). *Prove di seconde generazioni*. Milano: FrancoAngeli.
- Roberts, Michael (2009). *The Great Recession*. Lulu.
- Stannard, David Edward (1992). *American Holocaust: The Conquest of the New World*. Oxford: Oxford University Press.
- Teti, Vito (1993). *La razza maledetta*. Roma: Manifestolibri.
- Tognetti, Mara (a cura di) (2008). *Disuguaglianze di salute e immigrazione*. Milano: FrancoAngeli.
- Usai, Alessia (2011). *Ordinanze comunali e fenomeni discriminatori*. Brescia: Libere Edizioni.
- Vaughan-Whitehead, Daniel (ed.) (2011). *Work Inequalities in the Crisis: Evidence from Europe*. ILO: Edward Elgar, Cheltenham.

Immigrazione e infra-diritto

Quale cittadinanza nel sistema di governo per circolari?

Iside Gjergji

Abstract Access to citizenship has always been limited to foreigners. Over time, immigration laws have been characterised by a denial of rights (social, political and of freedom). Moreover, it is unknown to many, that – however non-inclusive – often such laws even fail to define and regulate foreigners' mere existence. Foreigners' status is indeed increasingly less defined by laws, and more by public policy through *administrative circular letters* – hence non-recognized, and non-legitimate sources of law. This article seeks to analyse key aspects of migratory movements' government through policy papers in Italy, in order to highlight how immigrants' access to citizenship has progressively turned into a mirage.

Sommario 1. La trasformazione della cittadinanza: da fattore di inclusione a fattore di esclusione. – 2. Il sistema di governo per circolari dei movimenti migratori. – 3. Le circolari amministrative come paradigma di governo delle popolazioni straniere. – 4. Le caratteristiche delle circolari amministrative sull'immigrazione. – 5. La funzione pedagogica delle circolari e la socializzazione dell'arbitrio. – 6. Dal diritto all'infra-diritto. Quale accesso possibile alla cittadinanza?

1 La trasformazione della cittadinanza: da fattore di inclusione a fattore di esclusione

Da alcuni decenni il dibattito sulla cittadinanza sociale o «cittadinanza di massa» (Crouch 2005), occupa un posto di crescente importanza nella teoria e nel dibattito sociologico. L'elaborazione fondamentale di riferimento, almeno come punto di partenza, rimane sempre quella di Thomas Humphrey Marshall (Mezzadra 2002) con la sua messa a tema della basilare contraddizione tra le oggettive necessità della divisione del lavoro proprie della società industriale, che richiedono si affermi nella pratica il principio di uguaglianza, e l'altrettanto oggettiva e solida stratificazione sociale propria della società industriale che trova in questa delle giustificazioni economiche ed etiche non tradizionali ma, appunto, moderne (fondate nelle insopprimibili 'libertà del mercato'). Nella sua visione, tale contraddizione non può trovare una soluzione definitiva, può essere però progressivamente mitigata e depotenziata proprio dal **progressivo arricchimento dello status della cittadinanza**. Se, dunque, non vanno messe in discussione le disuguaglianze economiche quantitative, perché inevitabilmente connesse con la divisione in classi propria della società industriale, tutti i membri della società devono essere, però, riconosciuti titolari di un uguale **diritto di cittadinanza** e considerati a pieno titolo appartenenti alla **comunità**. Il contenuto di tale 'uguale cittadinanza' è un contenuto che si

è espanso nel tempo dai **diritti di libertà** (la libertà personale, di parola, di proprietà, ecc.) ai **diritti politici** (il diritto di partecipare all'esercizio del potere politico, anzitutto) ai **diritti sociali** (per primo, il diritto al benessere e alla sicurezza economica); e si è espanso anche per il rimando positivo dei diversi livelli di acquisizione.

Attraverso l'elaborazione marshalliana, la questione dei diritti, ed in modo peculiare la questione della **cittadinanza sociale**, è entrata in modo organico nella riflessione sociologica degli ultimi decenni andando a connettersi strettamente da un lato con la identificazione dei bisogni sociali universali, dall'altro con l'analisi della produzione del diritto e delle diverse forme dello Stato.

Il diritto occidentale moderno, com'è ampiamente noto, ha storicamente prodotto due maxi-categorie di diritti: a) i **diritti di libertà** e b) i **diritti di giustizia** (o **diritti sociali**). I primi hanno come quadro di riferimento lo **Stato (di diritto) liberale**, ossia lo Stato che si caratterizza per la sua assenza e per il suo **non intervento** nella vita dei cittadini. La sua funzione principale è quella di definire, al massimo, le regole del gioco, al fine di consentire il confronto tra le molteplici libertà individuali. Il ruolo dello Stato liberale può essere anche paragonato a quello dell'arbitro di una partita, che vigila affinché non vi siano invasioni di campo tra i giocatori formalmente liberi ed eguali. I **diritti di giustizia**, o meglio noti come **diritti sociali**, invece, sono diretta emanazione della teoria dello **Stato (di diritto) sociale**. Il ruolo dello Stato, in questo caso, è opposto a quello dello **Stato liberale**. Infatti, la sua funzione centrale è quella di intervenire nella vita dei cittadini e di pronunciarsi su ciò che è **bene** e **giusto** per la loro esistenza, sia individuale che collettiva.

Nel secondo dopoguerra, in Occidente, vi è stato il tentativo di coniugare queste due classi di diritto (**diritti di libertà** e **diritti sociali**), dando vita a ciò che è stato poi definito «cittadinanza sociale». Attraverso il cosiddetto **compromesso keynesiano-fordista**, ovvero quella forma di peculiare 'equilibrio' tra **mercato** e **Stato**, si è tentato di aggiungere, parallelamente alla già ampiamente garantita libertà privata nella produzione, nell'organizzazione, nell'utilizzo del lavoro e delle risorse ambientali, anche una serie di **diritti sociali** garantiti dallo Stato. Tali diritti consistevano, essenzialmente, nel diritto all'istruzione generalizzata, nel diritto alla salute, al lavoro e, per molti versi, anche nel diritto alla casa. Per questa via, per riprendere ancora un concetto di T.H. Marshall, l'**individuo** cessò di essere la **figura** astratta dell'illuminismo e del liberalismo, per diventare finalmente un **soggetto**, nel **senso reale** del termine. Soltanto con l'introduzione del *welfare* e la pratica dei diritti sociali, dunque, l'individuo in carne ed ossa è entrato in massa nel palcoscenico della storia (Finelli 2005, p. 308).

Eppure questo quadro storico, sociale, istituzionale e anche sociologico - con riferimento, naturalmente, al «liberalismo sociologico» (Crouch 2005) - si sta sgretolando, ogni giorno di più, di fronte alla realtà

della globalizzazione economica neoliberista, dove a dettare legge sono «le regole del mercato» e non gli ordinamenti degli Stati nazionali. La realtà quotidiana, nelle società del Nord così come in quelle del Sud del mondo, è marcata da una sempre più estrema disuguaglianza a livello di reddito e di opportunità di vita. Ciò è diretta conseguenza di due processi paralleli: la libertà di movimento dei capitali a livello globale e il predominio del capitale sulla forza-lavoro. Come giustamente afferma Fabio Perocco:

non è esagerato affermare che a livello mondiale c'è stata una *convergenza nei livelli di sviluppo* che ha visto alcuni grandi Paesi o alcune aree del Sud del mondo avvicinarsi ai Paesi più ricchi riducendo i propri 'ritardi', e una certa convergenza nell'inasprimento della polarizzazione sociale interna che ha coinvolto la gran parte del pianeta. Sono questi in fondo gli esiti sociali globali della mondializzazione neoliberista; da un lato concentrazione della ricchezza in poche mani, dall'altro diffusione su larga scala della povertà e della precarietà; da un lato diminuzione relativa delle disuguaglianze internazionali [...], dall'altro l'aggravamento generalizzato delle disuguaglianze interne (2012, p. 156).

Un fondamentale corollario di questi processi è la trasformazione della cittadinanza e dei relativi diritti da fattore di inclusione a fattore di esclusione, ed è proprio questa trasformazione che designa uno **spazio specifico di analisi sociologica della acquisizione o della negazione della cittadinanza sociale**.

È in questa prospettiva che si manifesta, del resto, l'intrinseca ed irrimediabile contraddizione della globalizzazione neoliberista: proprio quando l'economia di mercato si diffonde e si impone, come dogma e come prassi, nei quattro angoli del pianeta, il suo universalismo (astratto) dei diritti crolla miseramente.

Questa crisi incombente dell'**universalismo**, all'interno stesso dell'Occidente in cui è nato, è ormai visibile anche nei singoli Stati nazionali. In particolare, ciò è visibile in Italia, dove da anni, anche con il pretesto del federalismo istituzionale, si sono introdotte non solo formali disuguaglianze giuridiche, ma anche nuovi modi di produzione del diritto, specie nell'ambito specifico dei diritti sociali. In quest'ambito, infatti, le norme sono sempre più spesso generate da soggetti variegati e con procedure nuove, diverse da quelle tradizionali. Esse si caratterizzano non più per l'**universalità** e l'**astrattezza**, ma per il loro carattere sempre più segmentario e localistico, nella linea dei «*local rights*» (Morris 2002), ottenibili sostanzialmente sulla base di appartenenze specifiche (con il criterio essenziale di riferimento dell'autoctonia). È questo nuovo processo di formazione (e, contemporaneamente, di negazione) dei diritti che ha fatto parlare di una cittadinanza «a geometria variabile», di «stratificazione civica» o di «diritti stratificati»:

ciò che in termini sociali si traduce nella produzione di nuove forme di disuguaglianza (Zagato 2011).

L'ambito in cui questo fenomeno si è sviluppato maggiormente è proprio quello dei diritti sociali e del *welfare* che, a seguito delle svariate riforme federaliste, rientrano quasi esclusivamente nei poteri politici e nelle competenze legislative degli enti locali. Ciò ha creato le condizioni per la costituzione di **una cittadinanza sociale particolarmente diversificata sul territorio nazionale e gerarchizzata**, dipendente più da delibere comunali e ordinanze che dai principi di uguaglianza e di libertà sanciti nell'ordinamento nazionale, e anzitutto nella Costituzione repubblicana.

2 Il sistema di governo per circolari dei movimenti migratori

Tutto il dibattito sull'universalismo della cittadinanza e sui diritti formalmente garantiti dagli ordinamenti diventa di colpo una discussione astratta quando si introduce il tema della **cittadinanza e dei diritti degli stranieri**. Da sempre, infatti, questa categoria sociale, in Italia, ha avuto scarso accesso alla piena **soggettività giuridica** e, ancora meno, alla **cittadinanza sociale**. Le leggi sull'immigrazione si sono distinte nel tempo per la loro spiccata tendenza all'esclusione formale e sostanziale degli stranieri (Basso 2010; Basso, Perocco 2004) dal godimento dei diritti sociali e politici (talvolta anche dai diritti di libertà), ma ciò che questo lavoro vuole qui evidenziare è che, molto spesso, agli stranieri è perfino negata la possibilità di vedere concretamente definita e gestita la loro esistenza dalle leggi in vigore, per quanto escludenti esse siano. A determinare lo status effettivo degli stranieri, infatti, sono sempre meno le leggi e sempre di più le circolari della Pubblica Amministrazione (in particolare quelle ministeriali), ovvero fonti non riconosciute dall'ordinamento in vigore quali fonti di diritto.

Nei decenni passati, questo fenomeno, ovvero il **governo per circolari dell'immigrazione** era un fenomeno particolarmente evidente, quasi alla luce del sole. La prima legge in tema di immigrazione, del resto, fu approvata soltanto nel 1990,¹ vale a dire ben 42 anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948. In questo non trascurabile lasso di tempo, lo status degli stranieri era determinato da pochissime norme giuridiche sparse, rintracciabili prevalentemente nelle leggi di pubblica sicurezza di derivazione fascista (e in pochissime altre leggi). Non vi erano norme giuridiche con riferimento al soggiorno, alla mobilità oppure al lavoro dello

¹ In realtà, già nel 1986 era stata approvata la legge n. 943, recante *Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*, ma si trattava di una legge che solo parzialmente disciplinava la condizione giuridica dello straniero.

straniero. Contrariamente però a quanto talvolta si è affermato in letteratura, non si era affatto in presenza di un contesto **a-normativo**, ovvero in assenza totale di norme che regolassero la vita degli stranieri in Italia. A colmare la lacuna c'erano altre **norme**: quelle imposte attraverso le circolari ministeriali (Terracino, Paganini 2002). Queste hanno dato vita nel corso degli anni ad un fenomeno di «sovertimento del rapporto tra leggi e prassi, con il prevalere di quest'ultima addirittura come fonte di diritto» (Pepino, Zanchetta 1989, p. 658). Ciò che si è venuta a creare, dunque, è stata una sorta di quasi-disciplina interstiziale, *legibus soluta*, derivante da fonti non legislative, ovvero da fonti non legittime; non legittime anche perché il **sistema di governo per circolari** si pone in evidente contrasto con il secondo comma dell'art. 10 della Costituzione, in base al quale «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali», escludendo dunque la possibilità che la condizione giuridica dello straniero possa essere legittimamente regolamentata da fonti diverse dalla legge (Adinolfi 1992).

Questo aspetto è particolarmente indicativo, in senso generale, del modo in cui le autorità pubbliche italiane hanno da sempre concepito e organizzato il governo dei movimenti migratori. Rivela, cioè, le caratteristiche di base dell'approccio normativo e istituzionale in cui le politiche migratorie italiane si sono formate e sviluppate, sin dal dopoguerra; un approccio caratterizzato – nel metodo prima ancora che nel merito – da elementi che si pongono in palese contrasto con l'ordinamento giuridico e, di conseguenza, finiscono per negare agli stranieri i diritti ad essi formalmente riconosciuti (Bucci 2005):

fino al 1990 l'Italia non ha affrontato l'immigrazione con norme di rango primario, cioè le leggi, bensì con un coacervo di circolari amministrative che per loro natura lasciano ampio spazio all'ambiguità e all'arbitrio. In questa fase ha così preso avvio un processo di amministrativizzazione delle politiche migratorie, espressione con cui si intende la specifica gestione dell'immigrazione da parte delle istituzioni statali attraverso circolari amministrative. Questa modalità di espressione della politica migratoria ha avuto conseguenze molto negative sulla vita delle popolazioni immigrate, a cominciare dal dato simbolico implicito di non ritenerle degne di essere destinatarie di leggi di rango primario (Petrocco 2012, p. 87).

Anche oggi che la legislazione sulla condizione dello straniero può dirsi completa, il sistema di governo per circolari dei movimenti migratori resta un fenomeno vivo. Anzi, negli ultimi anni si registra perfino un incremento nell'utilizzo delle circolari amministrative, seppur in modo differente rispetto al passato. Le circolari amministrative, in specie quelle emanate dai ministeri, sono considerate dagli enti e dagli operatori pubblici come

strumenti privilegiati di **integrazione** e di **interpretazione** della disciplina dell'immigrazione. La continua creazione, però, di **interpretazioni autentiche** o di **integrazione** della disciplina attraverso le circolari ha prodotto – e tuttora produce – un forte condizionamento nelle modalità e nei tempi di applicazione dell'attuale legislazione in vigore. Può dunque affermarsi che le circolari amministrative in tema di immigrazione si pongono ora come un «diaframma tra le disposizioni legislative e la loro concreta applicazione» (Chiti 1988, p. 3).

Il **sistema di governo per circolari**, che costituisce un sistema normativo di tipo instabile o schizofrenico (perché soggetto a cambiamenti repentini e non prevedibili), con un'architettura fragile e mutevole, che sostanzialmente sfugge al sindacato giurisdizionale (non sempre è formalmente consentita l'impugnazione delle circolari) e al controllo della società, finisce per attribuire all'autorità amministrativa un potere sconfinato (ed abusivo, se ci si attiene alle norme dell'ordinamento in vigore) nel governo dei fenomeni migratori. Porre la lente d'ingrandimento su questo peculiare **universo normativo**, sfuggente, precario, (semi)nascosto e sconosciuto, crea l'occasione di gettare luce sullo stesso concetto di cittadinanza e sulla sua concreta capacità di espansione e di inclusione, visto che, per quanto concerne gli stranieri, risulta essere sempre stato, almeno a giudicare da questa peculiare prospettiva, un concetto sostanzialmente vuoto, non solo dal lato del contenuto, ma anche dal lato della forma.

3 Le circolari amministrative come paradigma di governo delle popolazioni straniere

Il legame tra circolari e condizione degli stranieri in Italia non nasce però nel dopoguerra, o, addirittura, negli ultimi anni. In realtà, si tratta di un legame antico, che s'instaura con la nascita dello Stato italiano e che si consolida, in seguito, durante il periodo fascista. Attraverso le circolari diramate in questo periodo si legittimava il consolidamento di prassi non previste dalla legislazione in vigore, e spesso contrastanti con essa. La circolare costituiva, infatti, uno strumento privilegiato del potere esecutivo/amministrativo nell'affermazione e nello sviluppo di politiche esplicitamente autoritarie, repressive e discriminatorie, oltre che nella conduzione della lotta politica contro alcune determinate categorie di soggetti, stranieri in primis, ma anche ebrei, zingari, oppositori politici. Le misure persecutorie e discriminatorie nei confronti di questi particolari segmenti di popolazione erano disposte, infatti, mediante circolari amministrative, prima di essere formalmente stabilite dalle leggi (Gjergji 2013).

La funzione e la portata delle circolari amministrative sugli stranieri, sia del periodo liberale che fascista, non può essere compresa, però, se si cancella dall'orizzonte analitico l'esperienza coloniale dell'Italia liberale

e fascista. Gli ordini amministrativi sono stati il paradigma di governo dei popoli colonizzati, ossia il *nomòs* del dominio europeo nelle colonie. Sono state proprio le prassi amministrative nelle colonie che hanno sostenuto e messo in atto le elaborazioni ideologiche del colonialismo (Labanca 2006). Del resto, lo stesso modello generale dell'ordinamento liberale, fondato sulla ripartizione dei poteri e sulla supremazia della legge astratta e generale, non è mai stata una questione all'ordine del giorno nelle colonie. Ogni decisione e provvedimento riguardante le popolazioni dei Paesi colonizzati era essenzialmente espressione della funzione amministrativa, dell'ordine amministrativo/esecutivo, anche perché – si affermava all'epoca, non senza un certo orgoglio, – sarebbe stato «assurdo mantenervi le forme parlamentari, i distinti poteri od alcuno di quei meccanismi che ne formano il nostro vanto» (Brunialti 1882, p. 137). Le colonie erano quindi considerate, *de jure et de facto*, come semplici obbiettivi di dominio da parte degli organi esecutivi/amministrativi dello Stato. E dunque, lo strumento normativo tipico di tale dominio era proprio l'ordine dell'autorità emanato tramite circolare. Il **governo (dominio) per circolari** delle popolazioni straniere, infatti, si rafforza proprio durante l'esperienza coloniale dello Stato italiano.

Le sperimentazioni delle forme **para-normative** nell'esercizio del potere nelle colonie furono in seguito ampliate ed utilizzate durante il fascismo anche nel territorio nazionale. In questo periodo, infatti, si realizzò l'espropriazione della funzione legislativa del Parlamento da parte degli apparati amministrativi/esecutivi, accentuando ulteriormente il carattere gerarchico della loro struttura organizzativa. Ciò ebbe come conseguenza l'utilizzo massiccio della circolare non solo come 'norma interna' all'amministrazione, ma come vero e proprio **dispositivo di controllo sociale**. Tramite le circolari venivano impartiti ordini direttamente esecutivi e rapidi (valicando ogni mediazione e contraddittorio): si stabilivano tempi e modalità delle disposizioni legislative, si predisponavano prassi discriminanti e segreganti nei confronti di intere popolazioni e determinate categorie di soggetti, si stabilivano regole per imbavagliare la stampa e reprimere ogni dissenso. Le circolari di questo periodo rappresentavano, quindi, uno strumento efficace nella instaurazione del regime fascista. Le stesse norme contenute nelle leggi razziali furono ampiamente anticipate e testate attraverso le circolari governative, prima ancora di entrare formalmente in vigore. Si trattava di circolari che imponevano norme e prassi ferocemente razziste nei confronti degli stranieri e della popolazione ebraica.

Nel dopoguerra, come già accennato nel paragrafo precedente, nonostante il radicale mutamento del contesto istituzionale e politico, la disciplina dello straniero restò saldamente nelle mani del potere amministrativo (proprio come era accaduto durante il periodo fascista), che non esitò ad imporre le sue **norme** tramite circolari. Queste circolari stabilirono, sin dall'inizio, una serie di regole che disciplinavano molteplici aspetti del soggiorno, della mobilità e del lavoro degli immigrati in Italia. Nella

maggior parte di loro possono rinvenirsi regole atte a determinare una posizione **subalterna** e **inferiorizzata** dell'immigrato nella società italiana (Gjergji 2013). Molte delle attuali disposizioni normative sugli immigrati, infatti, hanno origine proprio nelle circolari ministeriali degli anni Sessanta-Settanta: dal legame indissolubile tra contratto di lavoro e titolo di soggiorno (che erroneamente si afferma essere una novità introdotta dalla legge Bossi-Fini), alle limitazioni al ricongiungimento familiare, alle deboli (o inesistenti) tutele giuridiche, alle impronte digitali e così via. Le leggi sull'immigrazione, emanate dal 1990 in poi, infatti, non sono state altro che una 'ratifica' o una **normalizzazione a posteriori** delle **disposizioni** già diramate tramite circolari (Pastore 1990, p. 345).

4 Le caratteristiche delle circolari amministrative sull'immigrazione

Una ricostruzione attendibile del ruolo e del valore delle circolari amministrative in tema di immigrazione necessita di una attenta verifica della prassi, da svolgere in concreto, sia mediante l'analisi di ogni singola circolare sia attraverso il controllo della effettiva applicazione. Compito, questo, assai arduo, specie se si considera la grande quantità di circolari prodotte quotidianamente dai vari organi della Pubblica Amministrazione (nell'ordine di centinaia all'anno) e, soprattutto, se si riflette sulle difficoltà materiali nel reperimento e nella consultazione sistematica di esse. Molte circolari, infatti, non sono rese pubbliche. Anzi, si può affermare che, tra gli operatori della Pubblica Amministrazione, vi sia un convincimento diffuso che considera le circolari amministrative, specie quelle emanate dai ministeri o dalle autorità di polizia, degli atti **segreti** o, come minimo, **riservati**. Nonostante queste difficoltà di inquadramento analitico, alcune sintetiche considerazioni di ordine generale circa le loro caratteristiche possono essere ugualmente fatte.

Le 'circolari-fonte' (ovvero le circolari aventi un carattere dispositivo, ivi comprese le 'circolari interpretative') sono, in generale, atti amministrativi caratterizzati da **informalità**, **validità temporale limitata**, **assenza di contraddittorio** e (talvolta) **segretezza**.

Se si prendono però in considerazione le circolari ministeriali diramate dal 1948 ad oggi, si possono individuare due **classi** di circolari, distinguibili per alcune loro caratteristiche peculiari. Nella **prima classe** possono essere incluse le circolari ministeriali emanate prima del 1986, anno in cui entra in vigore la prima legge in tema di immigrazione (legge n. 943/1986) e nella **seconda classe** le circolari emanate in seguito, ossia dal 1986 ad oggi. Il primo periodo, come già detto, è caratterizzato dalla (quasi) totale assenza di disposizioni legislative in materia di immigrazione, mentre il secondo si distingue per la convulsa produzione normativa di rango primario in questo specifico settore.

Le circolari rientranti nella **prima classe** hanno in comune diverse caratteristiche. In primo luogo, occorre rilevare il loro accentuato carattere dispositivo. Si tratta, infatti, nella maggior parte dei casi, di circolari che stabiliscono norme ex novo, (quasi) astratte e generali, ossia regole non contemplate in alcun provvedimento legislativo. Altra caratteristica comune ed eminente delle circolari di questo periodo è la particolare **tecnica redazionale**. Le circolari contengono norme che sono spesso divise in *Titoli*, *Sezioni*, *Capi* e *Articoli*. L'architettura semantica, dunque, tenta di simulare in tutto e per tutto quella della **legistica**.² Ciò può facilmente rintracciarsi, ad esempio, nei titoli delle stesse circolari ministeriali, le quali riportano spesso espressioni del tipo: «Norme per l'ingresso e il soggiorno», oppure «Disposizioni di massima sull'ingresso e soggiorno degli stranieri» e così via. L'articolato delle circolari più importanti è, talvolta, preceduto da ampi preamboli, mediante i quali i ministeri (o altre autorità) illustravano – con linguaggio sorprendentemente diretto e scevro da formule tipiche contenute nelle leggi – anche gli indirizzi politici che s'intendevano perseguire mediante le norme contenute nelle suddette circolari. Il linguaggio argomentativo/discorsivo, libero e non ritualizzato, ha finito per attribuirle anche una forte capacità pedagogica, dando così vita anche ad una sorta di «paternalismo amministrativo» (Carbonnier 2004) in tema di immigrazione.

Altro elemento che accomuna le circolari della prima classe è l'assenza di un'adeguata pubblicità. È piuttosto raro, infatti, trovare circolari sull'immigrazione di questo specifico periodo pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale*, o anche altrove. Ne è conseguito, inevitabilmente, un grave pregiudizio per gli stranieri, i quali si sono rapportati per lungo tempo con la Pubblica Amministrazione (prevalentemente questure e uffici provinciali del lavoro) in condizioni di totale subalternità, derivante anche dall'impossibilità concreta di conoscere adeguatamente i loro diritti e, nel caso, di potersi difendere da eventuali abusi.

Nella seconda classe di circolari, ossia nelle circolari prodotte dal 1986 in poi, si possono scorgere altre caratteristiche. Queste, infatti, si differenziano dalle prime per il loro carattere **interpretativo o esplicativo**.³ Sono meno frequenti, invero, le circolari a carattere esplicitamente dispositivo. Non per questo, però, può affermarsi che le circolari di questo periodo non abbiano implicitamente un carattere dispositivo. Spesso, anche quando si 'limitano' ad imporre una interpretazione 'autentica', oppure quando interpretano in via analogica la disciplina in vigore, intervengono di fatto

2 Il termine indica le tecniche e le metodologie utilizzate nella redazione dei testi legislativi.

3 La maggior parte delle circolari interpretative o integrative fonda la propria legittimità sulla presunta prerogativa dei funzionari pubblici di fornire una interpretazione conforme alla legge delle disposizioni legislative. Questo potere interpretativo, però, è bene chiarirlo, non gode nell'ordinamento italiano di alcun privilegio, ovvero non può mai giungere ad avere la forza delle fonti del diritto obiettivo.

nelle modalità e nei tempi di applicazione delle disposizioni legislative, producendo di conseguenza **nuove norme**, che finiscono per incidere in modo significativo nella vita degli immigrati. Altra caratteristica di rilievo delle circolari di questo periodo è l'approccio frammentario, settoriale e specifico. Mancano, pertanto, le circolari con un approccio organico alla disciplina dell'immigrazione, che erano decisamente più frequenti nel periodo precedente. Quanto al loro microuniverso semantico, si può annotare una maggiore aderenza al registro della **legistica**, avendo perso diversi di quei tratti discorsivi che erano maggiormente frequenti nelle circolari appartenenti alla prima classe. Un altro elemento di differenza consiste nella maggiore – seppur non regolamentata e, dunque, caotica ed irregolare – pubblicità delle stesse. Le circolari di quest'ultimo periodo hanno conosciuto un maggiore livello di pubblicità, sia attraverso i canali ufficiali (*Gazzetta Ufficiale*, siti web istituzionali) sia attraverso quelli 'ufficiosi' (sindacati, associazioni, partiti).

Tra le cause dell'eccedenza di circolari in questo periodo va senz'altro annoverata anche la sovrapproduzione di leggi sull'immigrazione, il che ha reso particolarmente caotico l'intero universo normativo relativo all'immigrazione. Le disposizioni legislative, inoltre, sono risultate essere, molto spesso, espressione di quella **tecnica legislativa dell'incastro** tra disposizioni approvate in tempi diversi (che può benissimo definirsi anche **tecnica legislativa della giungla**). Il quadro giuridico che si è venuto a creare, dunque, si è rivelato assai contorto e ciò ha creato la necessità di chiarimenti, prima ancora che dai giudici (un prima da intendersi anche in senso cronologico), ad opera dell'amministrazione che, sulla base di quelle previsioni legislative, è tenuta a svolgere la sua attività istituzionale. Il 'caos' giuridico ha finito per assegnare all'amministrazione una funzione, di fatto, 'legislativa'.

5 La funzione pedagogica delle circolari e la socializzazione dell'arbitrio

L'esistenza nella disciplina dell'immigrazione di un **multiplo livello normativo**, di cui una espressione di fonti formalmente riconosciute dall'ordinamento generale, e l'altro mera estrinsecazione del potere amministrativo, di natura informale e con scarse garanzie di democraticità e di contraddittorio nel procedimento formativo, pone evidenti problemi teorici con riferimento al tema della cittadinanza. Ai soggetti e ai segmenti di popolazione, la cui esistenza è prevalentemente determinata e scandita mediante circolari amministrative, vengono, di fatto, negate tutte quelle garanzie formali e procedurali (e, di conseguenza, anche sostanziali) che l'ordinamento giuridico riconosce – generalmente ed astrattamente – a tutti. Si tratta, insomma, di soggetti gestiti e tutelati da un **sottosistema**

normativo di tipo amministrativo che, in quanto tale, non può che fornire una **pseudo-protezione giuridica**. Si realizza, quindi, una situazione in cui non è più possibile applicare le categorie giuridiche tradizionali. E questo rende impossibile *a priori* poter discutere concretamente di accesso alla cittadinanza (sociale) da parte degli stranieri.

Occorre però rilevare che l'esistenza di un multiplo livello normativo ha anche la capacità di creare uno spazio discrezionale o di arbitrio, consentendo all'operatore dell'amministrazione di scegliere il riferimento normativo secondo cui orientare il proprio agire. Questo fenomeno produce rilevanti ripercussioni sullo status sociale e giuridico degli immigrati in Italia, che spesso si trovano alla **mercé** delle decisioni discrezionali/arbitrarie dell'impiegato o del funzionario pubblico di turno:

La discrezionalità lasciata al personale delle questure e dei consolati favorisce gli episodi di corruzione. La discrezionalità lasciata alle questure locali comporta anche un altro fenomeno, che [...] caratterizza la politica dell'immigrazione in Italia: *la differenziazione territoriale*. Cosa implica tutto questo in termini di diritti politici? Che essi si ottengono più facilmente in certi posti che in altri, che ad essi si arriva per passaggi discrezionali talvolta inquinati dalla corruzione e dai *rackets* (Zincone 1994, p. 74).

La dilatazione del livello di discrezionalità può anche creare spazi insperati di inclusione giuridica e sociale, a livello di *street bureaucrats* (Lipsky 1980), ma allo stesso tempo può avere come conseguenza anche il verificarsi ed il perpetuarsi di atteggiamenti discriminatori da parte degli operatori dell'amministrazione pubblica. La rappresentazione degli immigrati come soggetti senza diritti emerge, del resto, dalla stessa esistenza del **sistema di governo per circolari**, oltre che dal contenuto di numerose circolari. Il linguaggio più esplicito, meno edulcorato e prudente (tipico delle circolari), rispetto a quello delle disposizioni legislative, finisce poi per attribuire alle stesse anche un'evidente funzione pedagogica. Gli operatori pubblici possono desumere, pertanto, dal contenuto delle circolari più che da quello delle disposizioni legislative (Allegretti 1987; Gjergji 2013), una visione della condizione giuridica degli immigrati caratterizzata dall'inferiorità e, talora, interpretando in senso ulteriormente restrittivo il contenuto di tali ordini amministrativi, possono anche porre in essere comportamenti ostili e discriminatori, dando vita ad un vero e proprio **apartheid amministrativo**. Ciò accade per due ragioni, spiega Luigi Ferrajoli (2010, pp. 121-122):

Innanzitutto perché gli uffici amministrativi a livello locale, a causa dell'organizzazione gerarchica della Pubblica Amministrazione, si sentono soggetti, ben più che alla legge, a queste circolari e a queste or-

dinanze, sia pure illegittime, perché emanate da organi cui essi sono direttamente subordinati. In secondo luogo a causa del riflesso ottusamente burocratico dei medesimi uffici, che come sempre avvertono inconsapevolmente come legittimo assai più il rifiuto che l'accoglimento di qualsiasi istanza, assai più la negazione che il riconoscimento e la tutela dei diritti. Accade così che molti sindaci richiedano nelle loro ordinanze, per la prestazione di pubblici servizi come per esempio l'accesso alle scuole, o agli asili o alle case popolari, requisiti e condizioni non previsti dalla legge ma di fatto assolutamente cogenti; o che semplicemente discriminino gli stranieri, impedendone o ostacolandone le iscrizioni all'anagrafe o i matrimoni con cittadini italiani; o che le circolari ministeriali impongano per esempio per il rinnovo del permesso di soggiorno, adempimenti o certificazioni, rese note all'interessato solo al momento del suo rifiuto e magari il giorno prima della scadenza. La vita di un essere umano viene così travolta dall'assenza di un timbro o di altre banali e di solito inutili formalità e affidata all'incertezza e all'arbitrio.

6 Dal diritto all'infra-diritto. Quale accesso possibile alla cittadinanza?

Il **sistema di governo per circolari** dell'immigrazione in Italia ha dato origine ad una sorta di **infra-diritto degli stranieri**, prodotto esclusivamente da fonti interne alla Pubblica Amministrazione. Quello dell'**infra-diritto degli stranieri** è un universo in continua espansione, composto da molteplici atti amministrativi (nel periodo più recente bisogna tenere conto anche delle ordinanze e delle delibere dei sindaci) che, pur non essendo annoverati formalmente tra le fonti del diritto, si 'occultano' negli interstizi di queste assumendone le sembianze.

L'**infra-diritto**, come è stato spiegato sopra, si caratterizza per la sua più immediata **aderenza ai fatti**, per la sua **adeguatezza allo scopo**, per le modalità formative **snelle e flessibili** (si tenga presente che una circolare può essere emanata in pochi minuti e, altrettanto velocemente, può essere cancellata e sostituita con una diversa, e magari dal contenuto opposto) e, soprattutto, per la sua capacità di predisporre regole operanti in spazi e tempi sempre più **differenziati**.

L'**infra-diritto** si caratterizza, però, anche per la sua inafferrabilità⁴ e segretezza, oltre che per la varietà delle autorità che lo producono. I soggetti che si trovano ad essere gestiti dall'**infra-diritto** si muovono in un orizzonte normativo molto incerto e precario, perché non sono posti nelle condizioni di conoscere effettivamente i loro diritti (in quanto oggettivamente soggetti

⁴ Spesso, infatti, non è consentita l'impugnazione della circolare amministrativa, proprio perché non è considerata formalmente fonte di diritto e, di conseguenza, si ritiene che non possa avere effetti sui terzi, cioè sui soggetti non appartenenti alla Pubblica Amministrazione.

ad un *turnover* velocissimo) e, di conseguenza, si trovano anche nell'impossibilità di potersi adeguatamente difendere o di esercitare qualsiasi forma di pressione sociale o politica. Il presupposto di quest'ultima, infatti, è la conoscenza del contenuto delle circolari, fatto nient'affatto scontato, se si considera la scarsa pubblicità delle stesse.

Se si tiene conto di ciò, si può affermare che l'**infra-diritto**, oltre a negare, di fatto, le conquiste del diritto moderno (solitamente espressione della mediazione dei partiti in Parlamento), si presta con estrema facilità alle esigenze del mercato, il quale, per esistere e dominare, necessita di non essere ostacolato dai tempi e dalle istanze del confronto democratico (quello parlamentare, ad esempio), dalle procedure di garanzia (come, nel caso delle leggi, accade con la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*). Il mercato, si sa, ha le sue leggi da far trionfare e, dunque, richiede la materializzazione di un «regime di accumulazione sotto forma di norme, consuetudini, leggi, reti di regolazione ecc., che garantisca l'unità del processo, cioè la coerenza dei comportamenti individuali con lo schema di riproduzione» (Harvey 1997, p. 152). Il mercato, quindi, necessita di pratiche politiche e forme giuridiche che gli consentano di preservare la sua estrema dinamicità e funzionamento. L'**infra-diritto**, ovvero il **sistema di governo per circolari**, si rivela essere, in questo senso, lo strumento ideale per essere **direttamente penetrato e definito dalle regole dei mercati**, che esigono, ogni giorno di più, una forza lavoro immigrata precaria e flessibile, piegata alle sue esigenze (Sassen 2004):

l'immigrato appare [...] il protagonista involontario dello sventagliamento delle forme di impiego del lavoro, secondo modalità contrattuali che si discostano dal canonico contratto a tempo pieno e a durata determinata. Il ricorso a contratti stagionali, a durata determinata, a tempo parziale, rende la manodopera immigrata un caso paradigmatico di lavoro duttile, attivabile su richiesta mirata, plasmato dalle convenienze della domanda. Se aggiungiamo il fatto che i datori di lavoro sono prevalentemente piccole e piccolissime imprese, magari inserite in complesse catene di decentramento e subappalto, con ampia libertà di licenziamento, troviamo tutta una serie di elementi che corroborano la tesi di una rimercificazione del lavoro: una gestione del fattore umano che tende a svincolarsi dalle garanzie elaborate nel lungo cammino del Novecento, e che nei confronti degli immigrati riesce ad esercitarsi con maggiore libertà e minori remore (Ambrosini 2009).

Occorre inoltre rilevare che la subalternità sociale, economica, lavorativa, giuridica ed amministrativa degli immigrati in Italia non è un fatto recente, cioè che nasce e si sviluppa soltanto negli ultimi anni. Al contrario, le radici dell'attuale status degli immigrati affondano lontano nel tempo. Come opportunamente osserva Perocco:

Negli anni Settanta e Ottanta l'immigrazione di origine straniera rappresentava in Italia un fenomeno numericamente poco significativo, e non occupava un posto rilevante neppure nella vita quotidiana e nella scena pubblica del Paese. Ciò non significa, però, che questa 'prima fase' sia stata completamente irrilevante ai fini delle condizioni sociali attuali degli immigrati, poiché durante questo periodo si sono sviluppati alcuni elementi di inferiorizzazione degli immigrati – un inserimento lavorativo fortemente subalterno, un regime giuridico diseguale, immagini pubbliche molto negative – che nel corso degli anni si sono irrobustiti e si sono innervati stabilmente nelle strutture sociali, economiche, politiche, giuridiche, amministrative e culturali del Paese (2012, p. 84).

Non può considerarsi un caso, dunque, che tale precarietà e subalternità della condizione dello straniero in Italia sia stata costruita nel dopoguerra attraverso il governo per circolari, proprio quando il Parlamento italiano approvava riforme e leggi che garantivano sempre maggiori diritti sociali ai cittadini e lavoratori italiani. La precarietà e la subalternità dello status giuridico e sociale degli immigrati in Italia, dunque, non è soltanto una questione legata alla disegualianza formale e sostanziale stabilita nei provvedimenti legislativi che si sono succeduti negli ultimi ventitré anni. È un problema più antico. E prima di essere una questione di merito è una questione di metodo e di forma.

Prima ancora di discutere, cioè, del tipo di cittadinanza a cui avrebbero formalmente accesso gli immigrati in Italia, oppure della necessità di ampliare e rafforzare la loro cittadinanza sociale in Italia, occorre stabilire, preliminarmente, al fine di non perdersi in discorsi astratti, se ad essi sia mai stato concretamente consentito avvicinarsi ai confini della cittadinanza.

Bibliografia

- Adinolfi, Adelina (1992). *I lavoratori extracomunitari. Norme interne e internazionali*. Bologna: il Mulino.
- Allegretti, Umberto (1987). «Le rôle de la pratique dans la formation du droit public en Italie». In: *Studi in memoria di V. Bachelet*, vol. 2. Milano: Giuffrè, pp. 7-36.
- Ambrosini, Maurizio (2009). «Il mondo alle porte: Migrazioni internazionali e società locali». In: Ambrosini, Maurizio; Buccarelli, Filippo (a cura di), *Ai confini della cittadinanza: Processi migratori e percorsi di integrazione in Toscana*. Milano: FrancoAngeli.
- Basso, Pietro (2010). *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli.
- Basso, Pietro; Perocco, Fabio (2004). *Gli immigrati in Europa*. Milano: FrancoAngeli.

- Brunialti, Attilio (1882). «Assab: La prima colonia italiana». *Nuova Antologia*, 2a ser., 34 (13), pp. 132-147.
- Bucci, Gaetano (2005). «Eguaglianza, immigrazione e libertà di circolazione nell'era della mondializzazione dell'economia». In: *Studi in onore di G. Ferrara*, vol. 1. Torino: Giappichelli, pp. 393-492.
- Carbonnier, Jean (2004). *Sociologie juridique*. Paris: Quadrige; Puf.
- Chiti, Mario Pilade (1988). «Circolare». In: *Enciclopedia Giuridica*. Roma: Treccani, pp. 3-5.
- Crouch, Colin (2005). *Sociologia dell'Europa occidentale*. Bologna: il Mulino.
- Ferrajoli, Luigi (2010). «Politiche contro gli immigrati e razzismo istituzionale in Italia». In: Basso, Pietro (a cura di), *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli, pp. 115-125.
- Finelli, Roberto (2005). «Il diritto a una prassi futura». In: Finelli, Roberto et al. (a cura di), *Tra moderno e postmoderno: Saggi di filosofia sociale e di etica del riconoscimento*. Lecce: Pensa Multimedia, pp. 299-318.
- Gjergji, Iside (2013). *Circolari amministrative e immigrazione*. Milano: FrancoAngeli.
- Harvey, David (1997). *La crisi della modernità: Riflessioni sulle origini del presente*. Milano: il Saggiatore.
- Labanca, Nicola (2006). «La storiografia italiana sulle istituzioni coloniali». In: Mazzacane, Aldo (a cura di), *Oltremare: Diritto e istituzioni dal Colonialismo all'età postcoloniale*. Napoli: CUEN, pp. 205-233.
- Lipsky, Michael (1980). *Street Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage.
- Mezzadra, Sandro (2002). *Marshall, Thomas Humprey: Cittadinanza e classe sociale*. Bari: Laterza.
- Morris, Lydia (2002). *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*. London: Routledge.
- Pastore, Massimo (1990). «Nuova legge sugli stranieri extracomunitari: disciplina innovativa o razionalizzazione dell'esistente». *Questione giustiziana*, 2, pp. 331-345.
- Pepino, Livio; Zanchetta, Pier Luigi (1989). «L'Italia degli stranieri: Il controllo amministrativo e penale». *Questione Giustizia*, 3, pp. 654-661.
- Perocco, Fabio (2012). *Trasformazioni globali e nuove disuguaglianze: Il caso italiano*. Milano: FrancoAngeli, p. 156.
- Sassen, Saskia (2004). *Le città nell'economia globale*. Bologna: il Mulino.
- Terracino, Umberto; Paganini, Vincenzo (2002). «Immigrazione, evoluzione normativa e dispositivo operativo». In: Menghi, Carlo Boris (a cura di), *L'immigrazione: Tra diritti e politica globale*. Torino: Giappichelli, pp. 147-163.
- Zagato, Lauso (2011). «Cittadini a geometria variabile». In: Zagato, Lauso (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*. 3a ed. Venezia: Cafoscarina.
- Zincone, Giovanna (1994). *Uno schermo contro il razzismo: Per una politica dei diritti utili*. Roma: Donzelli.

Contesti urbani, famiglie immigrate, crisi

Prospettive per osservare forme e pratiche della cittadinanza

Francesco Della Puppa

Abstract Weaving together theoretical assumptions and empirical insights, the heterogeneous plurality of forms and practices of citizenship is observed, focusing in particular on the 'paths of citizenship' of immigrants in Italy. After having explored the multiplicity of meanings that the concept of 'substantive citizenship' can take and the process of partial denationalization of the institution of citizenship, an analysis of the stratification of citizenship rights is led. Assuming an intersectionalist approach, citizenship is shown not only as stratified, but also as segmented and multisited. Finally, the meanings that the formal citizenship acquisition can take are investigated, distinguishing a functional, instrumental and existential use of *status civitatis*.

Sommario 1. Premessa. – 2. La denazionalizzazione della cittadinanza postdemocratica. – 3. Le molteplici stratificazioni della cittadinanza. – 4. Territorializzazione ed esclusione. – 5. L'accesso differenziato al ricongiungimento familiare. – 6. Stratificazione 'a geometria variabile'. – 7. Una cittadinanza multidimensionale. – 8. La polisemia dello *status civitatis*. – 9. La messa in pratica della dimensione diasporica e transnazionale della cittadinanza. – 10. Conclusioni.

1 Premessa

In questa sede si tenterà di offrire alcune **prospettive di osservazione** delle forme e delle pratiche della cittadinanza e, nello specifico, dei percorsi di cittadinanza degli **immigrati** in Italia e delle loro **famiglie**.

Per osservare e analizzare l'eterogenea pluralità delle forme e delle pratiche di cittadinanza degli immigrati e delle loro famiglie sono stati considerati alcuni presupposti che attraversano i percorsi di tali soggetti (Sredanovic 2012, 2014): il regime differenziale e stratificato di diritti da essi goduti; le loro dislocazioni rispetto alle appartenenze ascritte (di genere, classe, 'razza', nazionalità, ecc.); le forme della cittadinanza sostanziale e materiale che essi riescono effettivamente ad esercitare nelle pratiche della quotidianità (Bimbi 2014; Sredanovic 2012). Nel contesto della crisi economica, quest'ultimo aspetto in particolare può essere praticato, ad esempio, sfruttando le possibilità di mobilità e/o di radicamento offerte in ambito comunitario dalla cittadinanza formale o da specifiche tipologie di soggiorno, ma anche attraverso un uso strategico delle protezioni del sistema welfaristico (anche se progressivamente erose dalle politiche liberiste), utilizzando la solidarietà organizzata su base linguistico-nazionale o religiosa, approfittando delle lacune o dell'organizzazione 'strumentalmente lassista' (Della Puppa, 2014) dell'apparato burocratico preposto al rinnovo del documento di soggiorno, ecc.

Sredanovic (2012) fa notare come il concetto di cittadinanza **sostanziale**

non trovi una definizione chiara e condivisa nella letteratura scientifica, ma si presti ad una pluralità di significati. Un primo significato che l'A. indica è quello di **partecipazione** politica e sociale (Basso 2010; Basso, Perocco 2003; Mantovan 2007) che si riferisce alle modalità secondo le quali soggetti che non appartengono formalmente ad una collettività politica o giuridica – come gli immigrati – riescano ad essere, comunque, partecipi alla vita politico-sociale attraverso una molteplicità di pratiche – anche conflittuali. Un secondo significato è quello della **pienezza** dei diritti (Castles, Davidson 2000), ossia della descrizione dello scarto tra il riconoscimento formale e giuridico dei diritti e la loro effettiva godibilità. Un terzo significato è quello del **riconoscimento** sociale come membri della collettività. Un quarto significato è quello di cittadinanza **culturale** (Rosaldo 1997), ossia del riconoscimento delle supposte appartenenze e specificità culturali.

L'analisi qui avanzata si impenna attorno ad alcuni **interrogativi** che tengono conto dell'attuale imperversare della **crisi economica** e, cioè, rispetto a come gli immigrati e le loro famiglie ridisegnano il campo della cittadinanza europea a livello locale; attraverso quali pratiche; secondo quali orizzonti di significato; entro quali limiti subiti o decisi.

Lo *standpoint* dal quale osservare i percorsi e le dimensioni della cittadinanza è costituito dalla **vita quotidiana nel contesto urbano**, intesa come esperienze, strategie e significati di cui sono protagonisti gli immigrati e letta attraverso la loro biografia migratoria, le loro modalità di organizzazione produttiva, riproduttiva e della socialità, la tela delle loro relazioni familiari e le pratiche transnazionali da essi agite. La vita quotidiana nella città viene presa in considerazione, cioè, come ambito di costruzione – e osservazione – dell'*agency* di cittadinanza degli immigrati, della loro capacità di padroneggiare le dimensioni spaziali e temporali della loro vita e di essere e sentirsi più o meno cittadini del contesto socio-territoriale in cui vivono (Bimbi 2014).

A chiusura di questa necessaria premessa, va sottolineato che il presente contributo è frutto di una parte delle riflessioni collettivamente elaborate nell'ambito di alcune ricerche, su temi connessi alle migrazioni internazionali, a cui chi scrive ha avuto modo di partecipare. La riflessione che qua si tenterà di condurre – come accade per ogni produzione scientifica, ma ancor di più in questo caso –, cioè, non può essere considerata il frutto del lavoro di un singolo individuo, ma costituisce il risultato, in itinere, di un prolifico e duraturo confronto con studiosi e studiosi nei confronti dei quali non posso che dichiarare il mio debito di ri-conoscenza.¹

¹ Innanzitutto vanno citate le indagini condotte all'interno del Progetto di Rilevante Interesse Nazionale 2009, coordinato da Franca Bimbi dell'Università degli Studi di Padova, *Le condizioni del riconoscimento: Genere, migrazioni, spazi sociali: Cittadinanza di genere, transculturazione degli spazi sociali, traiettorie di vita dei migranti nei contesti urbani*

2 La denazionalizzazione della cittadinanza postdemocratica

Diversi autori ed autrici (Benhabib 2002, 2006, 2008; ONG 2006a, 2006b; Sassen 1996, 2006; Yuval-Davis 2006), si interrogano sull'impatto che l'attuale fase di internazionalizzazione economica – guidata dal capitale finanziario (Chesnais 1997, 2003) e rinominata con l'etichetta, per qualche verso ideologica, di **globalizzazione** – esercita sull'istituto della cittadinanza e sui diritti ad esso connessi e si chiedono, inoltre, se tale costrutto sia effettivamente ancora utile per l'approfondimento delle questioni riconducibili ai temi dell'appartenenza e dell'identità.

Nell'attuale scenario, infatti, prende forma una **cittadinanza economica** (che, forse, potrebbe anche essere definita 'economico-finanziaria') conferente, a chi la detiene, il potere di condizionare in profondità le politiche dei governi e di imporre a questi ultimi (sovra)determinate politiche, in particolare quelle del lavoro, quelle fiscali e quelle sociali (Costantini 2012; Sassen 1996). Si tratta di una cittadinanza **postdemocratica** – riflesso storico del potere politico che le classi sociali dominanti esercitano su quelle subalterne –, sottratta alle persone (i 'cittadini') e sempre più egemonizzata dalle aziende globali, dalle imprese multinazionali e dal mercato mondiale (Crouch 2004).

Tali soggetti – in virtù della loro inafferrabilità, mobilità e dimensioni – riescono ad appropriarsi delle funzioni e delle forme di pressione socialmente associate alla cittadinanza stessa. La mobilitabilità dei loro capitali costituisce un'efficace arma di ricatto nei confronti delle nazioni, una leva attraverso cui riescono a metterle in competizione tra loro in una corsa al ribasso sulla scala globale, a valutare positivamente o negativamente le politiche economiche (e, di conseguenza, sociali) dei loro governi, a imporre loro condizioni di maggior profittabilità, riservandosi la possibilità

*italiani. In primis quella dell'unità di ricerca dell'Università degli Studi di Padova, a sua volta, coordinata da Franca Bimbi, intitolata *Donne migranti, spazi sociali, cittadinanza multisituata, ridefinizioni delle appartenenze e transculturazione della vita urbana attraverso le strategie di vita quotidiana* e intrecciata con la ricerca *Posizionalità translocali e cittadinanza multidimensionale in Europa: Strategie familiari di vita quotidiana attraverso i confini* – condotta da Francesca Alice Vianello (Università degli Studi di Padova) nell'ambito del Progetto giovani studiosi 2010; quindi quella dell'unità di ricerca dell'Università Ca' Foscari di Venezia, coordinata da Giuliana Chiaretti, condotta assieme a Fabio Perocco e Ottavia Salvador e intitolata *Ricongiungimento familiare, genere, diritti stratificati: Pratiche e strategie di genere per la ricostruzione della cittadinanza*. A ciò si aggiunge una ricerca da me condotta nell'ambito del ventiquattresimo ciclo della Scuola di Dottorato di Ricerca in Scienze Sociali: *Interazioni, Comunicazione, Costruzioni Culturali* dell'Università degli Studi di Padova e intitolata *Uomini in cammino: Percorsi di istituzione della vita adulta e trasformazioni della maschilità nella diaspora banglades* (Della Puppa 2014). Approfitto di questo spazio, inoltre, per ringraziare Djordje Sredanovic – per gli stimolanti confronti, le puntuali osservazioni, le interessanti suggestioni e le utili segnalazioni bibliografiche, nella speranza che tali scambi possano essere a breve messi a frutto in uno scritto a più voci; i revisori anonimi per i loro preziosi suggerimenti, utili a migliorare il presente contributo.*

di trasferirsi in contesti nazionali ritenuti maggiormente vantaggiosi (Costantini 2012; Crouch 2004). Il principio della competitività (**dei Paesi e tra i Paesi**) sta, così, egemonizzando la scena politica, mettendo in discussione lo Stato assistenziale fondato sull'obbligo di pagare le imposte.²

Prende forma, in questo modo, una **nuova geografia del potere** e un **elettorato globale**, privo di frontiere nazionali e diritti di cittadinanza, ma che – più di qualunque altro soggetto – detiene il potere di intervenire a proprio piacimento sui servizi e sui diritti di cittadinanza (Costantini 2012; Crouch 2004; Sassen 1996, 2006). L'impatto della globalizzazione economica sulle economie nazionali e sulle autorità statali, dunque, si traduce in un processo di parziale **denazionalizzazione** dell'istituzione della cittadinanza sulla scala mondiale (Ong 2006a, 2006b; Sassen 1996, 2006).³

A questo processo derivante dall'affermazione del mercato come meccanismo principe per affrontare anche le questioni sociali, si affiancano altri cambiamenti che – anche se spesso animati da spinte di tutt'altro segno – mettono in discussione la nozione di cittadinanza quali: il perfezionarsi di teoria e prassi in materia di diritti umani, le richieste di riconoscimento dei gruppi sociali subordinati, le ridefinizioni delle forme di appartenenza a una comunità ideale connesse alle pratiche migratorie e alla mobilità transnazionale.

Soprattutto le migrazioni internazionali costituiscono, infatti, uno spazio strategico per osservare i limiti e i mutamenti delle configurazioni dell'istituto della cittadinanza a livello globale: da un lato esse spingono gli Stati e

2 Tali aspetti sembrerebbero essersi inaspriti nell'ultimo quarantennio attraverso l'affermazione sempre più feroce di politiche liberiste, spesso guidate (e/o imposte) dagli organismi finanziari internazionali, portando le forme della rappresentanza politica 'tradizionale' – espressione degli interessi economici delle classi sociali dominanti – ad abbandonare ogni tentativo di 'mediazione' e redistribuzione con le classi sociali dominate, che storicamente hanno perso potere contrattuale sul terreno del conflitto sociale (Clash City Workers 2014; Gallino 2000; Yeates 2004).

3 Ciò non significa – come sottolinea correttamente Saskia Sassen (1996) – che Stato nazionale e mercato globale vadano definiti in un quadro di vicendevole esclusione, nè che lo Stato nazionale perda peso in seguito ai processi di globalizzazione economica. Al contrario: nonostante una parziale dislocazione di alcune componenti dell'autorità statale presso altre agenzie e istituzioni e un altrettanto parziale denazionalizzazione dei territori e – come è stato precedentemente affermato – dell'istituto della cittadinanza, la sovranità nazionale si pone **al servizio** del capitale globale e della sua inafferrabilità, mettendo a sua disposizione politiche, forme giuridiche e infrastrutture di per sé assolutamente riconducibili a spazi nazionali. Nella sua ricostruzione del dibattito scientifico relativo agli sviluppi sovranazionali dell'istituto della cittadinanza, Sredanovic (2012) suddivide i diversi autori in: **scettici** – come Hansen (2000), Joppke e Morawska (2003) – che mettono in discussione l'idea che i soggetti possano fare affidamento a diritti slegati alla cittadinanza nazionale; i **mediatori** – Baubock (2011) e talvolta Joppke (2010) e Sassen (1996) – che pur sostenendo l'esistenza di diritti sovranazionali o transnazionali, negano una perdita di rilevanza della dimensione nazionale; i **transnazionali** – la stessa Sassen (1996), ma in particolare Glick Schiller (Glick Schiller *et al.* 1992; Glick Schiller 2005) – che esplorano l'intreccio tra deterritorializzazione e ristatalizzazione dei diritti.

i governi verso una **rinazionalizzazione delle politiche**, ponendo al centro il tema del controllo statale dei confini e delle frontiere, dall'altro lato si collocano in un più ampio spazio di **trasnazionalizzazione delle pratiche economiche** e delle disposizioni sui diritti umani.

Tali processi di cambiamento mettono in luce che lo Stato nazione non è più la sede esclusiva per la messa in atto delle forme, delle pratiche e delle definizioni di cittadinanza e che non è possibile dare per scontata la sua sovranità esclusiva nel controllo dei propri confini.⁴ Nella stessa Unione Europea, infatti, si stanno producendo diverse definizioni – e **stratificazioni** – della cittadinanza, poiché gli elementi costitutivi di tale istituto (identità collettiva, appartenenza politica e diritti sociali) non derivano più e solamente dallo status di cittadino, ma da norme che si estendono dalla dimensione sovra-nazionale per arrivare a quella sub-nazionale e locale, comprendendo tanto le direttive europee in ambito comunitario quanto le delibere comunali, spesso frutto della discrezionalità giuridico-amministrativa attribuita ai sindaci dal cosiddetto 'Pacchetto sicurezza'⁵ (Usai 2009). Negli anni più recenti, infatti, si è assistito ad un inasprimento delle politiche miranti all'esclusione degli immigrati sia a livello comunitario, sia a livello nazionale, sia – a cascata – a livello locale (Ambrosini 2012; Basso 2010; Manconi, Resta 2012; Usai 2011).

3 Le molteplici stratificazioni della cittadinanza

L'inclusione degli immigrati nel sistema della cittadinanza, quindi, dipende dalla sovrapposizione di questo triplice livello normativo che, attraversando lo spazio nazionale, si dispiega dall'ambito europeo fino a coinvolgere «decisioni, processi organizzativi, pratiche quotidiane che si sviluppano a livello locale, nel sistema educativo, nelle politiche abitative, nell'assistenza alle famiglie in difficoltà, nei servizi per l'impiego» (Ambrosini 2012, p. 70). Ecco che, quindi, per approfondire le disaggregazioni della cittadinanza degli immigrati, è necessario tenere in considerazione gli effetti delle politiche sovra-nazionali, nazionali e locali che – formalmente soprattutto a livello nazionale – producono la molteplicità di status socio-giuridici attraverso cui essi sono stratificati (Joppke 2010).

A livello nazionale, la **stratificazione** dei diritti degli immigrati prende forma ancor prima del loro effettivo arrivo nel contesto di immigrazione, configurandosi, cioè, sulla base della loro origine nazionale (Shachar 2009):

4 Anche se va sottolineato che più che affermare una completa erosione della sua autorità sarebbe più corretto parlare di una sua **trasformazione**, essendo mutate le sedi e le modalità in cui essa si concentra.

5 L. 94/2009

viene riconosciuto ai soggetti uno spettro più o meno ampio di diritti in forza dell'appartenenza ad un Paese 'comunitario', 'neocomunitario' o 'terzo' e, tra i 'Paesi terzi', a seconda che questo faccia parte di uno dei **centri** del «sistema mondo» (Wallerstein 1979) e del mercato globale (come la Svizzera o gli Stati Uniti d'America), in questo caso non ci sarebbero dunque particolari chiusure legislative, o di una delle sue **periferie** (come il Bangladesh o la Nigeria) ai cui cittadini il visto di ingresso è rilasciato con molta/e difficoltà (Shachar 2009).

Alla stratificazione dei diritti di cittadinanza che prende forma sulla base dei diversi status di cittadinanza formale sopracitati, si aggiunge quella istituzionalmente costruita in base alla diversa tipologia dei titoli di soggiorno (permesso di soggiorno per motivi familiari, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per lavoro sub-stagionale, per studio, per attesa occupazione, per asilo politico, ecc. o la carta di soggiorno oggi sostituita dal permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo) e alla diversa durata degli stessi (da qualche mese a quattro anni per arrivare al tempo indeterminato del documento dei lungo-soggiornanti).

Infine, non va dimenticata l'informale - ma concreta - stratificazione agita lungo direttrici 'etnico-razziali' e 'linguistico-culturali'. L'inserimento degli immigrati nel mercato lavorativo italiano, ad esempio, è caratterizzato da una spiccata «etnicizzazione dei processi produttivi» (Perocco 2010, 2012) - una selezione permanente delle singole popolazioni immigrate sulla base di presunte 'predisposizioni naturali' o 'vocazioni culturali', di stereotipi e falsi miti che assegnano a specifiche nazionalità determinate lavorazioni (*Ibidem*) -, da una segregazione della componente immigrata del lavoro in specifiche mansioni, in cui le donne sono canalizzate in specifici settori (ad esempio quelli della cura e del terziario dequalificato), da una forte precarietà lavorativa e da una retribuzione salariale sensibilmente più bassa degli immigrati rispetto a quella dei lavoratori autoctoni (Zanfrini 2007; Perocco 2010, 2012). Ciò dà vita ad una diseguale distribuzione delle risorse e, di conseguenza, dell'accesso ai diritti di cittadinanza secondo linee razziali, di genere e - in definitiva - di classe, configurando una vera e propria cittadinanza **censuaria** (Basso, Perocco 2003).

4 Territorializzazione ed esclusione

Le politiche locali si impernano su ordinanze comunali costruite *ad hoc* per colpire le condizioni sociali e materiali delle popolazioni immigrate residenti. I Comuni coinvolti parrebbero essere concentrati prevalentemente in Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna, secondo un andamento, cioè, trasversale agli orientamenti politici, ma che parrebbe seguire precise coordinate geografiche, palesandosi con maggior frequenza soprattutto in quelle aree in cui è più intenso l'impiego di mano-

dopera immigrata – accompagnato, talvolta, dal maggior inserimento degli immigrati negli spazi pubblici e nel tessuto urbano o, quantomeno, da una loro maggiore visibilità sociale (Ambrosini 2012; Cittalia 2009; Manconi e Resta 2012; Usai 2011). Si configura, in questo modo, quello che potrebbe essere definito un **accesso territorializzato ai diritti di cittadinanza**.

È possibile suddividere le ordinanze comunali in questione in: **ordinanze situazionali**, finalizzate a ripristinare «la sicurezza e il decoro» in specifiche aree urbane o in determinati momenti; **ordinanze comportamentali**, volte a reprimere precisi comportamenti costruiti come «lesivi della buona educazione»; **ordinanze rafforzative**, miranti a inasprire divieti preesistenti in maniera diretta o indiretta.

È possibile classificare, a loro volta, i provvedimenti discriminatori in diverse categorie (Ambrosini 2012): quelli riguardanti l'esclusione o la limitazione di **diritti civili** degli immigrati (ad esempio subordinando il rilascio dell'iscrizione anagrafica e del certificato di residenza al possesso di uno specifico documento di soggiorno, di documentazione aggiuntiva rispetto ai cittadini autoctoni, ecc.); quelli che li escludono dalla fruizione di determinati **benefici economico-sociali** (come il contributo economico per le famiglie in particolare difficoltà o per i nuovi nati, i contributi per l'affitto, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, ecc.); quelli che si impegnano nel **contrasto del pluralismo culturale e religioso** (attraverso il divieto di uso di lingue diverse da quella italiana, di praticare specifici sport nelle aree pubbliche, ponendo limitazione nell'utilizzo di spazi per la preghiera, vietando di indossare determinati indumenti, ecc.); quelli che pongono particolare enfasi su una pretestuosa tutela della sicurezza urbana e dell'ordine pubblico e che si traducono in una **deriva securitaria** volta a colpire soprattutto i residenti immigrati o di origine immigrata (mediante organizzazione di 'ronde urbane di cittadini', controlli polizieschi nelle abitazioni, vere e proprie 'taglie' sugli immigrati privi di permesso di soggiorno, ecc.); quelli che **limitano la libertà di iniziativa economica** – degli immigrati *of course* (attraverso l'imposizione di orari restrittivi a esercizi pubblici da loro gestiti, il divieto di apertura di determinate categorie di negozi o di somministrazione alimentare ecc.).

Tali provvedimenti, in particolar modo quelli relativi alla limitazione dei diritti civili (a partire dall'inasprimento delle condizioni di rilascio della residenza), sembrerebbero 'spalmarsi' in maniera indifferenziata su tutta la popolazione residente, ma – se calati nella realtà delle dinamiche sociali – è possibile constatare come colpiscano, di fatto, con particolare gravosità gli immigrati e le loro famiglie, vero bersaglio di tali politiche. Ciò avviene sia per la discrezionalità con cui le delibere comunali vengono applicate (riservando, cioè, spesso una particolare attenzione a questa componente della popolazione, indipendentemente dall'acquisizione formale della cittadinanza), sia per le conseguenze che il loro intreccio con la condizione socio-giuridica di immigrati comporta.

Quelli che subordinano e diversificano le possibilità di accesso alle tutele sociali dei cittadini sulla base della loro origine nazionale e/o del loro documento di soggiorno – escludendo, cioè, gli immigrati o alcuni di loro dalla fruizione di determinati benefici economici –, invece, determinano un vero e proprio *ethnic profiling*, che amministra secondo linee nazionali ed etnico-razziali la redistribuzione delle risorse comunitarie (Brubaker 1989), e alla creazione di un **regime differenziale** di diritti di cittadinanza (Benhabib 2002).

L'appartenenza alla comunità rappresenta, così, il bene sociale dalla distribuzione del quale dipende la distribuzione di tutti gli altri beni, materiali e simbolici. Il riconoscimento da parte di una comunità politica concede l'accesso al welfare e alle risorse comunitarie, comporta la possibilità di accumulo di credenziali sociali e capitale simbolico all'interno della stessa comunità che differenzia i propri membri da chi ne è escluso (Benhabib 2002; Walzer 1983); il controllo dell'accesso alla *membership* e la definizione delle categorie che sanciscono l'inclusione o l'esclusione dalla comunità **stratificano**, quindi, l'accesso alle risorse comunitarie e ai diritti di cittadinanza (Brubaker 1989; Benhabib 2002).

5 L'accesso differenziato al ricongiungimento familiare

Tra i diritti il cui godimento, per gli immigrati, avverrebbe in maniera stratificata, è rintracciabile certamente il diritto alla vita familiare, definito dalla Convenzione Europea per i Diritti Umani e la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea «diritto soggettivo e fondamentale», ma soggetto alle limitazioni poste dai singoli Stati membri e finalizzate al controllo e alla limitazione degli ingressi entro il proprio territorio nazionale (Della Puppa 2010, 2011; Della Puppa, Salvador 2012; Salvador, nel presente volume).

Dal punto di vista della normativa comunitaria, infatti, già la Direttiva 86 del 2003 «relativa al diritto al ricongiungimento familiare» prova a coniugare la necessità del «controllo delle frontiere esterne» con «l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare» e persegue l'obiettivo di attuare un «ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi». La Direttiva impegna gli Stati membri ad armonizzare le prassi amministrative riguardanti l'istituto del ricongiungimento familiare. In particolare, essa indica la possibilità per gli Stati di fissare alcuni requisiti legati al reddito, all'alloggio e alla capacità di mantenimento degli immigrati per l'accesso al ricongiungimento.

Per quanto riguarda la normativa italiana, tanto la cosiddetta legge

‘Turco-Napolitano’,⁶ quanto la ‘Bossi-Fini’⁷ (che ne ha ereditato la struttura sostanziale) avevano anticipato la logica politica e la *ratio* giuridica della Direttiva al punto da indurre alcuni autori a definirla un modello per l’Europa (Basso, Perocco 2003). Tali norme subordinano il diritto alla vita familiare degli immigrati al possesso di un determinato reddito e di un determinato alloggio. Per quanto riguarda i requisiti economici, si fa riferimento a «un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale aumentato della metà del suo importo per ogni familiare da ricongiungere»; relativamente a quelli abitativi, a «un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica».⁸

Analogamente al sistema di stratificazione dei diritti di cittadinanza fino a qui descritto, anche il ricongiungimento familiare può essere goduto in maniera eterogenea e diseguale da diverse tipologie di soggetti, ancora una volta in base al loro status di cittadinanza formale (i cittadini comunitari o provenienti da Paesi non comunitari quali Gli Stati Uniti o la Svizzera), alla tipologia del loro documento di soggiorno (alcuni titoli di soggiorno non permettono il ricongiungimento) e alla loro durata (*idem*), ma – poiché le possibilità di ricongiungimento sono subordinate alla dimostrazione del possesso di requisiti materiali quali il reddito e l’alloggio⁹ – anche alla

6 L. 40/1998.

7 L. 189/2002.

8 Tali parametri sono stati storicamente introdotti come garanzia degli standard abitativi minimi a cui le famiglie indirizzate verso questi alloggi avrebbero avuto diritto. Questa forma di tutela sociale, abitativa e del benessere della famiglia (autoctona) si trasforma, nel momento della richiesta di ricongiungimento da parte di un cittadino immigrato, in un requisito da possedere: se per le famiglie di cittadinanza italiana la relazione tra condizioni abitative ed estensione familiare marca il limite sotto il quale si ha diritto alle agevolazioni del *welfare state* (in questo caso l’accesso all’edilizia residenziale pubblica), per le famiglie provenienti da Paesi terzi costituisce la soglia minima da raggiungere per dimostrare le capacità di auto-mantenimento necessarie al ricongiungimento (Morozzo della Rocca 2008; Morris 2002, 2003, 2006). Lo Stato istituisce un confine che agisce contemporaneamente in senso inclusivo per i nazionali e in senso esclusivo per gli immigrati, attribuendo diversi spettri di diritti e diverse possibilità di accesso alle risorse welfaristiche. Il mancato possesso dei medesimi standard abitativi, infatti, implica l’attivazione delle risorse dello Stato sociale per i primi e il mancato accesso all’istituto del ricongiungimento per i secondi.

9 L’esperienza del ricongiungimento familiare, il tortuoso percorso amministrativo e burocratico necessario, il disciplinamento socio-lavorativo che esso richiede agli immigrati – e alle immigrate – ricongiungenti, la determinazione messa in campo per il suo compimento possono essere osservati come forme di **cittadinanza sostanziale e praticata** (Sredanovic 2012). Gli sforzi per il godimento di una propria vita familiare nel contesto di immigrazione attraverso il ricongiungimento, cioè, possono essere letti come uno snodo cruciale entro un **percorso di cittadinanza e di lotta per il riconoscimento** e lo stesso ricongiungimento può configurarsi come uno spazio sociologico entro il quale mettere alla prova e misurare le traiettorie della cittadinanza. Accanto a tale **momento riflessivo di ‘cittadinizzazione’**, però, sembrerebbe convivere una concezione del ricongiungimento familiare come **concessione** (Salvador, nel presente volume). Il diritto alla vita familiare, cioè, viene sottoposto a

modalità di inserimento lavorativo e alla collocazione di classe dei soggetti coinvolti (ancora una volta il riferimento va alla cittadinanza basata su criteri **censuari**) (Basso, Perocco 2003), a loro volta connessi alla loro appartenenza 'etnico-razziale' e di genere (Morris 2003).

L'accesso **differenziato** al ricongiungimento familiare è, così, strettamente legato all'intreccio tra status della cittadinanza formale, requisiti economico-materiali e **segmentazione** dei diversi titoli di soggiorno. A ciò si aggiungono le molteplici regolazioni amministrative a livello locale e la conseguente discrezionalità nell'applicazione delle stesse che danno vita a sistemi ulteriormente eterogenei di ottenimento del nulla osta al ricongiungimento.

Ciò comporterebbe anche una differenziazione delle traiettorie d'integrazione dei familiari ricongiunti (Tognetti Bordogna 2011). Le differenti tipologie di residenza e di soggiorno dei ricongiungenti, infatti, riverberandosi su quelle dei ricongiunti regolano in maniera diversificata le possibilità di accesso al mercato del lavoro dei secondi e stabiliscono vincoli e limiti temporali al loro soggiorno sul territorio coerentemente con i vincoli e i limiti a cui sono sottoposti i primi.

Si delinea, dunque, un quadro estremamente frammentato delle possibilità di cittadinanza degli immigrati e dei loro familiari, un diritto modellato di volta in volta sulla base dell'intreccio tra condizione amministrativa, appartenenza nazionale e localizzazione territoriale dei soggetti coinvolti. Emergono, così, una concezione di cittadinanza **disaggregata** e un regime di **diritti differenziati** per diverse categorie di cittadini di volta in volta individuati in base alla residenza prima ancora che agli effettivi status di cittadinanza (Benhabib 2002)

L'accesso all'istituto del ricongiungimento familiare e la possibilità di ricostruzione di una – per quanto parziale – trama familiare in terra d'immigrazione, quindi, vanno inseriti *ancora una volta* all'interno di un più ampio quadro di **stratificazione** della cittadinanza sociale costruito sulla base di categorie 'etnico-razziali', nazionali, di genere e di classe e condizionato perfino alle dinamiche politiche locali.

limitazioni quantitativamente e qualitativamente sempre maggiori al punto da essere spogliato della sua condizione di diritto fondamentale e soggettivo e viene ridotto, dagli stessi soggetti che aspirerebbero a 'praticarlo', a 'permesso di ingresso e soggiorno dei familiari'.

6 Stratificazione 'a geometria variabile'

Per inquadrare lo studio dei percorsi di cittadinanza degli immigrati e delle loro famiglie e per descrivere il crescente sistema di disuguaglianze fondato sulla relazione tra differenti categorie di individui e lo Stato e la relativa attribuzione o negazione di differenti spettri di diritti, quindi, è utile il costrutto di *civic stratification*, introdotto nel dibattito da Lockwood (1996) e successivamente ripreso da diversi autori e autrici che hanno analizzato le politiche migratorie (Morris 2002, 2003, 2006; Kofman 2005; Kofman, Kraler 2006; Kraler 2010; Kraler, Bonizzoni 2010; Rinaldini 2011).

Lockwood analizza la stratificazione degli individui in base all'intersezione tra il grado di godimento dei diritti (civili, politici e, soprattutto, sociali) e il grado di risorse (capitale economico, sociale, culturale, ecc.) a loro disposizione. L'A. descrive le diverse modalità attraverso le quali l'istituzionalizzazione della cittadinanza struttura direttamente o indirettamente opportunità di vita e identità sociali sotto condizioni di disuguaglianza sociale ed economica, arrivando a interrogarsi non solo su come il posizionamento nella gerarchia sociale delle classi agisca sul processo di integrazione sociale, ma anche su come l'integrazione sociale agisca sulla struttura di classe. Si delineerebbe, così, un ordinamento sociale basato su un *civic stratification system* (Kofman 2005) in cui i meccanismi di inclusione ed esclusione dagli status di cittadinanza si combinano con il possesso o la mancanza delle varie forme di capitale.

Tale sistema di inclusione stratificata necessiterebbe, per essere stabile, di essere legittimato da parte degli attori ad esso sottoposti e tale legittimazione sarebbe veicolata dal carattere impersonale e universalistico delle regole procedurali che Lockwood chiama «le regole del gioco» (1996). I meccanismi che regolano gerarchicamente il posizionamento degli attori nel campo della cittadinanza risulterebbero più efficacemente legittimati e maggiormente accettati se presentati come universalistici, impersonali e ispirati ad un ideale meritocratico. Tale dispositivo di stratificazione – declinato sugli immigrati e in virtù di «una qualche idea di merito» (Lockwood 1996) – porterebbe all'individuazione e alla selezione di cittadini 'utili' e 'meno utili' e all'accettazione dei principi procedurali che ne stanno alla base (Vianello 2011).

È a partire dalle riflessioni di Lockwood che Lydia Morris individua quei meccanismi di stratificazione civica derivanti dalle politiche migratorie poc'anzi descritti: meccanismi che generano una molteplicità di status socio-giuridici a cui si accompagna la creazione di specifici dispositivi di regolazione del passaggio da uno status all'altro. Sono gli stessi Paesi di immigrazione, cioè, che **concedono** agli immigrati – ancora una volta secondo un principio apparentemente meritocratico – la possibilità di acquisire status residenziali maggiormente 'sicuri', la possibilità di 'sanare' l'irregolarità amministrativa, di acquisire il permesso di soggiorno di lungo-

soggiornanti, la cittadinanza formale, ecc. Tali dispositivi di regolazione dell'integrazione giuridica degli immigrati sono stati definiti in letteratura «regole di transizione» (*rules of transition*) (Baubok 1991).

Le politiche migratorie, al contempo, non costituiscono solo un dispositivo di stratificazione, ma generano un accesso ai diritti **a geometria variabile** (Zagato 2011), restringendosi ed estendendosi attorno ad alcuni assi prioritari: *ratione personarum* (alcune categorie di soggetti come i familiari non-comunitari dei cittadini dell'Unione o i richiedenti asilo godrebbero diritti particolari); *ratione materiae* (in base al titolo di ingresso); *ratione temporis* (i diritti riconosciuti variano in base al tempo di permanenza, i cittadini non-comunitari soggiornanti da lungo periodo nell'Unione, ad esempio, sarebbero più garantiti rispetto ai 'neoarrivati'); *ratione loci originis* (le norme europee non valgono per tutti allo stesso modo: come è stato precedentemente sottolineato, infatti, la libertà di circolazione è ristretta per i cittadini dei nuovi Paesi comunitari mentre è riconosciuta ai cittadini di diversi Paesi non comunitari come gli svizzeri, i norvegesi e gli islandesi e, fuori dall'Europa, gli statunitensi).

7 Una cittadinanza multidimensionale

L'analisi delle dinamiche di stratificazione civica, però, non è sufficiente per comprendere appieno le possibilità concrete di agire da cittadini negli spazi e nei tempi della vita quotidiana messe in atto dagli immigrati e delle loro famiglie. È indispensabile, infatti, tenere in considerazione anche le asimmetrie di genere – seguendo un approccio **intersezionale**¹⁰ (Anthias 2005, 2006, 2011; Brooks, Redlin 2009; Crenshaw 1991, 1993; McCall 2005; Yuval-Davis 2006) – e indagare il secondo asse attraverso cui si differenziano gli immigrati e le immigrate, quello relativo all'accesso alle risorse. Tale prospettiva permetterebbe di mettere in luce come le gerarchie di potere – e le possibilità di agire percorsi di cittadinanza – non siano riconducibili a un *unicum* compatto, ma si costruiscano e si complessifichino nell'interconnessione tra appartenenze sociali, 'etnico-culturali' e di genere.

La cittadinanza, infatti, non si presenta esclusivamente in maniera **stratificata**, ma anche **segmentata** rispetto alla qualità e alla quantità delle diverse forme di capitale (economico, culturale, sociale e simbolico) posseduto dai

¹⁰ La prospettiva intersezionale viene teorizzata da Kimberle Crenshaw (1991, 1993) che la adotta per approfondire come si combinino fra loro oppressione 'etnico-razziale', di genere e di classe a partire dalle esperienze lavorative e domestiche delle donne colorate negli Stati Uniti. Va sottolineato, però, che l'analisi sociologica e politica avanzata intersecando queste tre categorie preesisteva alla formalizzazione operata dalla studiosa. A questo proposito si veda Denis 2008.

soggetti in gioco (Bourdieu 1980, 1986) e dal loro livello di *agency* – che, a sua volta, da esso spesso dipende. Infine, la cittadinanza è anche **multisituata**, poiché gli immigrati mantengono un’ampia varietà di relazioni, opportunità, strategie e possibilità – di natura sociale, culturale, politica ed economica – che si dispiegano in ambito transnazionale. In ciascuno dei luoghi in cui sono doppiamente assenti e doppiamente presenti, essi godono di un certo pacchetto di diritti e agiscono una cittadinanza situata, a seconda del contesto locale, del loro posizionamento identitario e della loro collocazione di classe in esso, della loro capacità di ‘sentirsi a casa’ (Bimbi 2014).

In questa operazione di ‘operativizzazione della multidimensionalità della cittadinanza’ e delle sue traiettorie possono essere di aiuto i concetti di *translocations* e *translocational positionality* attraverso cui Floya Anthias (2006) mette in tensione lo spostamento migratorio e il mutamento della collocazione sociale relativo ai poli della migrazione. Il movimento migratorio, infatti, può comportare un declassamento socio-materiale e simbolico degli immigrati nella relazione con gli autoctoni, pur mantenendo il proprio status in relazione ai propri connazionali nel contesto di immigrazione.

In termini di gerarchia sociale e di possibilità di messa in pratica di percorsi di cittadinanza, quindi, uno stesso soggetto può occupare posizioni di classe – e talvolta persino politico-ideologiche (Priori 2010) – sideralmente diverse nei mondi paralleli entro cui si muovono, a seconda della categoria e del contesto di riferimento; analogamente, l’identità sociale dello stesso è contestuale: egli può essere un operaio salariato nel contesto di immigrazione e un imprenditore di successo in quello di origine (Davis 2000; Della Puppa 2014); un immigrato dal sud del mondo ‘qua’ e un laureato figlio della *middle-high class* ‘là’ (Della Puppa 2014, Priori 2012); un figlio, un fratello o una sorella emigrato/a e, al contempo, un coniuge o un genitore ricongiungente; una lavoratrice «al servizio delle nostre famiglie», ma a capo della propria (Chiaretti 2004, Vianello 2009).

La molteplicità di tali posizionamenti se, da un lato, è frutto dell’attribuzione di identità statiche operata dai discorsi egemonici della società di immigrazione, dall’altro è strutturata dalle norme istituzionali – le politiche migratorie che fissano le condizioni per l’ingresso e la residenza entro i confini nazionali, così come per l’accesso all’istituto del ricongiungimento familiare. Ecco che, talvolta, le categorizzazioni ‘migranti’ e ‘immigrati’ se, da un lato, hanno il merito di evitare l’essenzializzazione e di descrivere l’oggettivazione delle regole giuridiche e la subordinazione socio-materiale da esse riprodotta, dall’altro, non rappresentano la molteplicità della realtà migratoria e i continui slittamenti identitari dei soggetti coinvolti (Batnitzky, McDowell, Dyer 2008) e le ambivalenze delle loro opportunità di godimento e messa in pratica della cittadinanza.

Le ricerche presentate in apertura del presente contributo hanno fatto emergere alcune questioni che mostrano come tale approccio multi-dimensionale alla cittadinanza può essere reso operativo.

Va sottolineato, innanzitutto, che l'anzianità della permanenza in Italia può produrre un'informale gerarchia interna alle collettività nazionali, in base alla quale si stratifica la distribuzione delle risorse e del potere. Tale distribuzione diseguale del capitale simbolico e, talvolta, del potere socio-politico internamente alle collettività immigrate viene legittimata a livello istituzionale attraverso la differenziazione dei permessi di soggiorno in base alla durata temporale e al grado di radicamento socio-territoriale.

Va tenuto presente, inoltre, come le regole (sovrnazionali, nazionali e locali) producano una stratificazione tra i cittadini immigrati e come questa gerarchizzazione regoli le modalità di accesso ai diritti costitutivi della **cittadinanza sociale** (accesso al mercato del lavoro, disponibilità di un'abitazione dignitosa ed adeguata, diritto alla salute, all'istruzione, ecc.). In tale meccanismo di stratificazione concorrono sia i requisiti per conseguirne la titolarità dei diritti sociali stessi (lavoro e/o famiglia, reddito e alloggio) (Vianello 2011), sia le modalità di applicazione delle norme dai dipendenti delle anagrafi e dagli operatori comunali (Gjergji 2010).¹¹

Infine, va rilevato che, a parità di diritti, alcuni soggetti padroneggiano più di altri la città, il contesto socio-territoriale in cui vivono e i servizi presenti. Lo sviluppo di tali competenze è legato a una pluralità di fattori come le diverse forme di capitale posseduto, l'anzianità migratoria, lo status socio-economico goduto nel contesto di origine e quello in cui si è posizionati in quello di immigrazione, l'occupazione in Italia, la conoscenza della lingua e la presenza di figli e/o familiari, ecc.

8 La polisemia dello status *civitatis*

La messa in campo da parte degli immigrati di una **cittadinanza sostanziale e materiale**, una cittadinanza **agita** e **fattualmente praticata** (Bimbi 2014; Sredanovic 2012) indipendentemente dallo status della cittadinanza formale da essi posseduto, può comportare, talvolta, esattamente un utilizzo strategico della stessa cittadinanza formale – in diverso modo perseguita e acquisita – e un uso strumentale delle (sue) regole (Ong 1999).

In un Paese le cui politiche migratorie legano il contratto di lavoro al documento di soggiorno – e, quindi, il contratto di lavoro del *breadwinner* artefice del ricongiungimento della sua famiglia col permesso di soggiorno dell'intero nucleo familiare eventualmente ricongiunto – e in un mercato del lavoro, sempre più deregolamentato, in cui il licenziamento rappre-

¹¹ Le possibilità diseguali di accesso ai diritti sociali, inoltre, palesano quel meccanismo che agisce contemporaneamente in senso inclusivo per gli autoctoni e in senso esclusivo per gli immigrati: il mancato raggiungimento delle medesime garanzie **dovrebbe implicare** l'attivazione delle risorse dello Stato sociale per i primi e agisce l'esclusione sociale e un godimento solo parziale ai diritti di cittadinanza per i secondi (cfr. § 4).

senta l'anticamera dell'irregolarità amministrativa per gli immigrati e per le loro famiglie (Basso 2010; Basso, Perocco 2003; Ferrero, Perocco 2011; Morozzo della Rocca 2008), l'acquisizione della **cittadinanza formale** si configura come una **forma di resistenza** al progressivo restringimento dei diritti della **cittadinanza sociale** degli immigrati.

Il tortuoso percorso verso la cittadinanza rappresenta, inoltre, un **atto di ribellione** contro la degradazione simbolica e materiale che struttura il dedalo burocratico a cui i lavoratori immigrati devono sotto-porsi (sul posto di lavoro, negli uffici postali, negli uffici della questura, senza contare il limbo amministrativo coincidente con il periodo in cui il documento di soggiorno è sostituito dal 'cedolino')¹² e alle attenzioni – non propriamente accoglienti – del personale amministrativo o delle forze dell'ordine con cui devono interagire a ogni rinnovo del permesso di soggiorno (Della Puppa 2014, Sredanovic 2012, 2014). Più in generale una **strategia di resistenza e fronteggiamento** all'inasprimento del razzismo istituzionale (Basso 2010) che prende forma tanto a livello formale e legislativo, quanto a livello informale e nella sfera dell'arbitrario.

Lo status *civitatis* diventa, così, una forma di 'immunizzazione amministrativa' dall'irregolarità e di protezione attraverso la quale i primomigranti ricongiungenti provano a preservare un minimo di sicurezza per sé e per i propri familiari in Italia, a porre fine alle umiliazioni connesse alle prassi burocratiche con cui devono periodicamente confrontarsi gli immigrati e di risparmiarle alla propria famiglia. Una volta che al primomigrante viene **concessa** la cittadinanza formale, infatti, può, a cascata, 'immunizzare' anche gli altri membri della famiglia.¹³

12 Il modulo provvisorio che viene rilasciato agli immigrati a cui è scaduto il permesso di soggiorno mentre attendono di ricevere quello nuovo. Con il 'cedolino' gli immigrati sono interdetti ad una serie di possibilità (sottoscrivere un nuovo contratto di lavoro, accendere un mutuo, avere pieno accesso al servizio sanitario nazionale, transitare le frontiere di Paesi che non siano quello di origine). Ciò avviene a livello formale, perché sancito da politiche escludenti, o informale, perché attuato dalle amministrazioni pubbliche seppur in assenza di una norma che legittimi tali pratiche di esclusione e limitazione dei diritti di cittadinanza.

13 L'Italia è considerata da alcuni osservatori uno tra i Paesi dell'Unione Europea più restii a concedere la cittadinanza (Ambrosini 2012; Codini 2008). Essa si può richiedere dopo dieci anni di residenza regolare e continuativa sul territorio nazionale e, nel caso venga concessa, viene trasferita ai figli e al coniuge. Il 'trasferimento' della cittadinanza a coniuge e figli, però, non avviene in maniera automatica: sono comunque necessari almeno due anni per il coniuge, mentre per i figli è necessario che non abbiano già compiuto diciott'anni al momento dell'acquisizione da parte del genitore. Va sottolineato, inoltre, che la normativa distingue fra immigrati da 'Paesi terzi', sottoposti alla disciplina poc'anzi descritta; cittadini dell'Unione Europea; cittadini di altri Paesi-metropoli del 'primo mondo', analogamente alla stratificazione civica operante a livello globale – come è stato precedentemente illustrato; discendenti di antichi emigrati italiani, immediatamente riconosciuti come 'italiani'. La possibilità relativamente agevole di accedere alla cittadinanza per matrimonio – a cui di recente sono state poste forti limitazioni – ha fatto sì che fino al 2009 le acquisizioni della cittadinanza attraverso questa via superassero ogni anno quelle per anzianità di soggiorno

Il risultato di questo processo di osmosi socio-amministrativa è rintracciabile nel potere del passaporto italiano. Il documento costituisce l'**oggettivazione** del potere nobilitante della cittadinanza e la prova provata dell'avvenuta 'transustanziazione sociale'.

Al contempo, però, se per alcuni il possesso del passaporto italiano si configura come l'ultimo traguardo di un percorso di radicamento e stabilizzazione nel contesto di immigrazione italiano, altri fanno un utilizzo strumentale della cittadinanza formale al fine di ampliare l'orizzonte della propria cittadinanza sostanziale e materiale in ambito europeo, globale, transnazionale. Essa si configura, cioè, come un **fattore strategico di riattivazione** di una - volenti o nolenti, auspicata o subita - **non completamente sopita mobilità migratoria**.

Diventando cittadini italiani, infatti, gli immigrati cittadini di 'Paesi terzi' appartenenti al cosiddetto 'terzo mondo' e i loro familiari diventano cittadini europei. Acquisendo la cittadinanza di uno Stato membro si acquisisce, cioè, la possibilità di spostarsi entro il territorio dell'Unione Europea e di intraprendere un'eventuale nuova migrazione, solitamente (ma **non** automaticamente, giacché sono altre le principali determinanti di tale scelta) verso le 'ex' madripatrie coloniali rispetto ai Paesi di origine degli immigrati o verso contesti con i quali c'è un legame linguistico - che trova origine in 'antiche' relazioni coloniali.¹⁴ Ciò implica, va sottolineato, l'attivazione di risorse (sociali, relazionali, familiari, migratorie, diasporiche ecc.) di cui gli stessi cittadini al vertice della stratificazione civica in Italia - gli italiani 'per sangue' - spesso non dispongono (Ong 1999, 2011; Ong, Roy 2011).

9 La messa in pratica della dimensione diasporica e transnazionale della cittadinanza

Le indagini empiriche a cui si è fatto riferimento in apertura (Cfr. Nota 1 nel presente saggio) hanno messo in luce che la motivazione principale alla base della nuova migrazione è costituita proprio dagli effetti della crisi economica che, sotto forma di licenziamenti, cassa integrazione e indennità di mobilità, colpiscono per primi e con particolare intensità gli immigrati e le loro famiglie (Bonifazi, Marini 2011; Cillo, Perocco 2011; Fullin 2011; Reyneri 2010, 2011). Tra i motivi che spingono gli immigrati

(Ambrosini 2012). Ciò ha portato a parlare di **cittadinanza familistica** o di «familismo legale» (Zincone 2006). Va altresì sottolineato che, nonostante il raggiungimento dei requisiti, è corretto parlare di **concessione** della cittadinanza - come è stato fatto in questa sede -, non costituendo ciò un 'diritto', ma essendo sottoposto all'arbitrio dello Stato (Codini 2008).

14 Ecco, quindi, che i cittadini di origine bangladese, pakistana o indiana, ma anche ghaneese e nigeriana si orientano solitamente verso la Gran Bretagna, quelli di origine marocchina o tunisina, senegalese o ivoriana scelgono la Francia o il Belgio, ecc.

verso nuovi contesti di immigrazione vi è anche, per chi il posto di lavoro riesce a preservarlo, l'impossibilità di svolgere fino al pensionamento le mansioni particolarmente usuranti nelle quali gli immigrati sono solitamente confinati (Basso, Perocco 2003; Perocco 2010, 2012).

Ci si orienta, infatti, verso contesti europei che si ritengono caratterizzati da una maggiore capacità di assorbimento del mercato lavorativo, in forza di un'economia nazionale meno compromessa dalla crisi economica globale. Al contempo, ci si orienta anche verso contesti di più antica immigrazione, dove è presente una collettività di connazionali più ampia e strutturata di quanto non sia in Italia e, in virtù di tale radicamento, che possa offrire più agevoli possibilità di inserimento occupazionale ed economico, magari sfruttando il capitale sociale diasporico costituito da componenti della propria famiglia estesa (si avrebbe accesso, in questo modo, ad un più ampio welfare familiare) e da reti amicali (ci si potrebbe avvalere, così, di una sorta di welfare informale) - relazioni in cui sono inseriti gli immigrati e che legano tra loro i contesti di origine e diversi poli delle diaspore che attraversano l'Europa.

La prospettiva di una vita in Italia, inoltre, implicherebbe l'impossibilità di un effettivo miglioramento della condizione socio-lavorativa per gli immigrati (ISMU, CENSIS, IPRS 2010; Zanfrini 2010) e del rischio che i loro figli ripercorran la stessa traiettoria professionale ed esistenziale da loro precedentemente disegnata: quella di «manovali a vita» (Sayad 1999) o, comunque, rinchiusi nei segmenti subalterni del mercato lavorativo a svolgere le mansioni che in Italia sono implicitamente 'riservate agli immigrati' (Basso, Perocco 2003; Perocco 2010, 2012) - i cosiddetti '*3D jobs*' (*Dirty, Dangerous, Demanding*) o 'Lavori delle 5P' (pesanti, pericolosi, precari, poco pagati, penalizzati socialmente).¹⁵

La nuova migrazione è anche la risposta di molti immigrati al timore che

15 Le impressioni degli immigrati trovano conferma in un'indagine svolta, su un campione di circa 16 mila soggetti, da ISMU, CENSIS e IPRS per conto del Ministero del Lavoro (ISMU, CENSIS, IPRS 2010). La ricerca rivelerebbe che, pur possedendo titoli di studio paragonabili a quelli della popolazione italiana, gli immigrati non disporrebbero di alcuna possibilità di mobilità sociale ascendente. «**I risultati dell'indagine** - scrive il CENSIS - sfatano il mito secondo il quale gli immigrati sono coinvolti in forti processi di mobilità sociale». Secondo gli autori prevarrebbero i percorsi di mobilità orizzontale (il 66,6% dei cambiamenti di lavoro non determina una modifica sostanziale della loro posizione sociale) e nell'11,9% il cambiamento porta addirittura a un peggioramento della propria condizione lavorativa. I mestieri più ricorrenti sono addetto alla ristorazione e alle attività alberghiere (16%), assistente domiciliare (10%, ma 19% tra le donne), operaio generico nei servizi (9%), nell'industria (8,3%, ma 11,5% tra gli uomini) e nell'edilizia (8%, ma 15,3% tra gli uomini). Tra le figure meno diffuse vi sono quelle più qualificate: le professioni intellettuali (2,4%), gli operai specializzati (2,2%), i medici e paramedici (1,7%), i titolari di impresa (0,5%) e i tecnici specializzati (0,2%). Dal punto di vista del reddito la metà dei rispondenti dichiara di percepire una retribuzione netta mensile compresa tra 800 e 1.200 euro, il 28% ha un salario inferiore, compreso tra 500 e 800 euro. Per un approfondimento in tal senso si veda anche Zanfrini 2010.

il misconoscimento delle loro credenziali formative e dei loro titoli di studio colpisca anche i loro figli nati e socializzati in Italia (Ong 2003); all'allontanamento delle nuove generazioni a una lingua come l'inglese o il francese, spesso riferimento ed elemento di distinzione nei loro Paesi di origine e percepita come chiave di accesso al mondo – e, quindi, come moltiplicatore delle possibilità di successo e realizzazione socio-economica (Imam 2005).

Un'altra spinta verso la riattivazione della mobilità migratoria è costituita, non di rado, dalle ripetute discriminazioni a cui gli immigrati sono sottoposti nell'ambito lavorativo, appunto, perché sistematicamente inquadrati come operai generici, canalizzati verso le mansioni più faticose, insalubri e pericolose, privati di concrete possibilità di mobilità verticale e, talvolta, vessati da colleghi e capi reparto; ma anche dal punto di vista socio-giuridico, soprattutto con l'inasprimento e la normalizzazione del razzismo che hanno preso forma, tanto a livello istituzionale quanto a livello popolare, in Italia (Basso 2010). Ciò si paleserebbe sovente nelle politiche locali, come è stato anticipato, che spesso colpiscono i residenti di origine immigrata anche se **già in possesso** della cittadinanza italiana (Della Pappa 2014).

Essere italiani 'sulle carte', quindi, non costituirebbe una condizione sufficiente per mettersi al riparo dalle discriminazioni razziste di cui molti immigrati si sentirebbero quotidianamente vittime sui posti di lavoro, negli spazi pubblici, nei servizi, finanche entro le mura della propria abitazione (Della Pappa 2011; cfr. *supra*, par. 4.). La cittadinanza formalmente concessa, infatti, si configurerebbe come una **cittadinanza di terza classe**, mentre la cittadinanza quotidianamente esperita in tutti gli ambiti dell'agire sociale, è iscritta nel corpo, nel colore della pelle, nel cognome e in tutti quegli elementi che 'tradiscono' l'origine immigrata e che diventano uno **stigma** inferiorizzante secondo una selezione dei cittadini attraverso le categorie di una cittadinanza incorporata *stricto sensu*. L'immunizzazione amministrativa perseguita da molti attraverso la cittadinanza, quindi, non sembrerebbe costituire una garanzia sufficientemente efficace, rivelandosi, spesso, negli aspetti concreti della vita quotidiana, un'**illusione**.

L'esclusione che la società di immigrazione agirebbe nei confronti degli immigrati, quindi, impedisce loro di 'sentirsi a casa', facendoli percepire quella italiana come una società ancora impreparata ad includere i cittadini di diverso *background* linguistico-culturale e di diversa origine nazionale.

Se per oltre un decennio i primomigranti hanno acconsentito alla degradazione di essere considerati *third class citizen*, con la nascita – o il ricongiungimento – e la socializzazione delle nuove generazioni tale condizione non pare più accettabile. Altri contesti europei – considerati a ragione o torto maggiormente cosmopoliti e più vicini alle supposte identità culturali auto-attribuite degli immigrati – offrirebbe loro la possibilità di 'sentirsi a casa fuori casa'. All'interno di tale cornice trova spazio l'importanza, per alcuni, della libertà – secondo gli stessi offerta da altri contesti nazionali

europei – di poter vivere e palesare con maggior libertà la propria appartenenza religiosa nella dimensione pubblica, di fare ingresso in una comunità di fedeli più ampia e, soprattutto, di garantire una formazione religiosa ai propri figli.

Non va dimenticato, infatti, che nel ventaglio di azioni miranti a colpire le condizioni sociali della popolazione immigrata messe in atto dalle politiche locali (in primo luogo, ma non solo), hanno particolare risalto quelle volte a limitare la libertà religiosa dei residenti, soprattutto se fedeli all'islam. Ciò si inserisce in un contesto nazionale in cui la chiave di lettura delle dinamiche sociali pare essere quella dello 'scontro di civiltà' o, quantomeno, dell'incompatibilità dell'islam nella società italiana. Ciò può portare alla creazione di un conflitto latente che non potrà non condizionare le possibilità di cittadinanza dei soggetti e, di conseguenza, le loro scelte individuali (Ambrosini 2012; Manconi, Resta 2010).

Alcuni Paesi comunitari costituiscono una meta più attraente rispetto all'Italia anche in virtù del loro sistema di welfare, considerato più includente rispetto a quello «mediterraneo» (Esping-Andersen 1990) che, nell'attuale contesto di recessione economica, sembrerebbe non riuscire a far fronte alle necessità delle famiglie dei sempre più numerosi immigrati oggi disoccupati. In un quadro generale in cui lo Stato sociale italiano sta di per sé subendo un forte ridimensionamento, gli immigrati sarebbero spesso ulteriormente esclusi dall'accesso alle tutele sociali in base al sistema di stratificazione ed esclusione precedentemente descritto.

Accanto al welfare istituzionale – talvolta reale ma, più spesso, presunto e idealizzato –, prende forma in diversi contesti europei un welfare comunitario, effetto della maggior consistenza e anzianità dell'insediamento delle popolazioni immigrate, costituito da un denso *network* associativo e religioso – inesistente o non così consolidato in Italia e, soprattutto, privo di finanziamenti pubblici. Tale welfare, affiancandosi a quello istituzionale (a cui gli immigrati con passaporto italiano avrebbero accesso in quanto cittadini europei) rappresenterebbe un adeguato supporto economico per le famiglie che, in Italia, dipendono esclusivamente dalla loro messa al lavoro e, più spesso, da quella del membro primomigrante.

10 Conclusioni

I processi di globalizzazione economica; il perfezionamento e l'ampliamento (almeno a livello formale) dei diritti umani convenzionalmente riconosciuti in ambito europeo; l'intersezione tra le politiche sovranazionali, nazionali e locali in ambito di accesso ai diritti e le molteplici stratificazioni da essa prodotte; la crisi strutturale che il sistema socio-economico capitalista sta attraversando a livello globale; l'intensificazione delle pratiche transnazionali a cui i migranti e le loro famiglie danno forma nel corso

delle loro biografie ed entro gli spazi (sociali e territoriali) della loro vita quotidiana – che possono costituire strategie di fronteggiamento delle criticità. Tali processi di cambiamento, da un lato, mettono in discussione il ruolo di spazio privilegiato di configurazione degli *entitlements* dei diritti di cittadinanza e degli status della cittadinanza **formale** solitamente attribuito allo Stato nazione, delineando – al contempo – una **cittadinanza economica** che conferisce progressivamente maggiori sovranità e poteri alle imprese multinazionali e ai mercati finanziari globali (Costantini 2012; Crouch 2004; Sassen 1996, 2006); dall'altro lato, contribuiscono a dare vita a nuove definizioni e nuove forme di cittadinanza **sostanziale** e **materiale** praticate dagli immigrati e dai loro familiari in un campo che assume una configurazione **diasporica** (Bimbi 2014; Della Puppa 2014; Ong 1999; Sredanovic 2012).

La dimensione giuridica degli status di cittadinanza (Joppke 2010), infatti, non esaurisce la complessità delle **forme** e delle **pratiche** della cittadinanza agite dai soggetti immigrati, anche se va sottolineato come questa contribuisca in maniera determinante ad ampliarne o restringerne significativamente gli spazi e le opportunità di una cittadinanza sostanziale praticata. L'acquisizione della cittadinanza **formale**, infatti, si può configurare come un espletamento **burocratico strategicamente finalizzato**, un atto formale, appunto, praticato in maniera meramente **funzionale** o **strumentale** rispetto a obiettivi specifici (Ong 1999, 2011; Ong, Roy 2011), ma allo stesso tempo può anche assumere aspetti squisitamente **esistenziali**.

L'acquisizione della cittadinanza mostra il suo carattere **strumentale** e **funzionale** poichè attraverso di essa – come già notava Sayad (1999) – i soggetti rivendicano il proprio **diritto a restare**, smarcandosi dalla condizione di *gastarbeiter* e incarnando, tutt'al più, l'archetipo simmeliano dello **straniero** che «oggi viene e domani rimane».

Attraverso l'acquisizione della cittadinanza italiana – e, quindi, del passaporto europeo –, però, i migranti rivendicano anche il proprio **diritto alla mobilità**, in contrasto con le politiche migratorie il cui obiettivo principale è limitare tale diritto.

In entrambi in casi, nel contesto legislativo italiano, si configura come un **diritto tramandabile di generazione in generazione** e, quindi, la cittadinanza – e il potere incorporato nel passaporto italiano – rappresenta anche un **lascito ai figli** (Shachar 2011).

Da questa prospettiva, quindi, è possibile osservare come l'acquisizione della cittadinanza italiana – in quanto cittadinanza di un Paese membro dell'Unione Europea – renda possibile quell'istituzione sociale che trasforma gli immigrati da soggetti a cui la globalizzazione prova a imporre uno stretto confinamento e un intenso disciplinamento socio-territoriale a soggetti a cui la globalizzazione permette una mobilità transnazionale che, talvolta, può rivelarsi relativamente elevata.

A partire da tali osservazioni, dunque, è possibile affermare che la citta-

dinanza 'moderna' sta perdendo progressivamente il suo carattere collettivo e che – declinandosi in maniera stratificata, segmentata, multisituata e trasnazionale – appare sempre più modellata sui singoli individui. Si profilano, così, i confini di una cittadinanza **disincantata** e **desacralizzata**: una cittadinanza 'sulla carta' (Sayad 1999) – nonostante, nella contemporaneità e nel quadro della crisi, tale caratteristica vada via via complessificandosi.

Nonostante ciò, l'acquisizione della cittadinanza formale continua a rappresentare una *conditio sine qua non* del **riconoscimento** per il quale, benché inconsapevolmente (Bourdieu e Wacquant 1992), gli immigrati e i loro familiari lottano. Tale condizione **del** riconoscimento (della **società** nei confronti dei **soggetti**) che si traduce in una lotta **per il** riconoscimento (dei **soggetti** nei confronti della **società**) rende possibile la dinamica del 'sentirsi a casa' (Bimbi 2014) (dei soggetti **nella** società e **nel** territorio – locale e transnazionale) che costituisce, a sua volta, una pietra angolare del polisemico status *civitatis*.

Bibliografia

- Ambrosini, Maurizio (2012). «Separati in città: Le politiche locali di esclusione degli immigrati». *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, pp. 69-88.
- Anthias, Floya (2005). «Social Stratification and Social Inequality: Models of Intersectionality and Identity». In: Crompton, R.; Devine, Fiona; Scott, John; Savage, Mike (eds.), *Rethinking Class: Culture, Identities, and Lifestyle*. London: Palgrave, pp. 24-45.
- Anthias, Floya (2006). «Belongings in a Globalising and Unequal World: Rethinking Translocations». In: Yuval-Davis, Nira; Kannabiran, Kalpana; Vieten, Ulrike (eds.), *The Situated Politics of Belonging*. London: Sage, pp. 17-31.
- Anthias, Floya (2011). «Intersections and Translocations: New Paradigms for Thinking about Cultural Diversity and Social Identities». *European Educational Research Journal*, 2, pp. 204-217.
- Basso, Pietro (a cura di) (2010). *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli.
- Basso, Pietro; Perocco, Fabio (a cura di) (2003). *Gli immigrati in Europa: Disuguaglianze, razzismo, lotte*. Milano: FrancoAngeli.
- Batnitzky, Adina Kertn; McDowell, Linda; Dyer, Sarah (2008). «A Middle-Class Global Mobility? The Working Lives of Indian Men in a West London Hotel». *Global Networks*, 1, pp. 51-70.
- Bauböck, Rainer (1991). *Immigration and the Boundaries of Citizenship*. Conventry: Centre for Research in Ethnic Relation; University of Warwick.
- Bauböck, Rainer (2011). «Temporary Migrants, Partial Citizenship and Hypermigration». *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 5, pp. 665-693.

- Benhabib, Seyla (2002). «Transformations of Citizenship: The Case of Contemporary Europe». *Government and Opposition*, 4, pp. 439-465.
- Benhabib, Seyla (2006). *I diritti degli altri: Stranieri, residenti, cittadini*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Benhabib, Seyla (2008). *Cittadini globali: Cosmopolitismo e democrazia*. Bologna: il Mulino.
- Bimbi, Franca (2014). *Migrant Women and Their Families in Italian Urban Contexts: Substantive Citizenship, Gender Regimes, Meanings of Social Spaces* = XVIII Isa World Congress of Sociology: Facing An Unequal World: Challenges For Global Sociology: Integrative Session; Crisis, Transnational Migration, and the Gender Order in Europe. (Tokohama, 13-19 July 2014).
- Bonifazi, Corrado; Marini, Cristiano (2011). «Il lavoro degli stranieri in Italia in tempo di crisi». *L'economia dell'immigrazione: Studi e riflessioni sulla dimensione economica degli stranieri in Italia*, 1, pp. 1-5.
- Bourdieu, Pierre (1980). «Le capital social: notes provisoires». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 31, pp. 2-3.
- Bourdieu, Pierre (1986). «The forms of capital». In: Richardson, John (ed.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- Bourdieu, Pierre; Wacquant, Loic (1992). *Risposte: Per un'antropologia riflessiva*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Brooks, Trevor; Redlin, Meredith (2009). «Occupational Aspiration, Rural to Urban Migration, and Intersectionality: A Comparison of White, Black, and Hispanic Male and Female Group Chances for Leaving Rural Counties». *Southern Rural Sociology*, 1, pp. 130-152.
- Brubaker, Rogers (1989). *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and America*. Lanham (MD): University Press of America.
- Castles, Stephen; Davidson, Alastair (2000). *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. Basingstoke: Macmillan.
- Chesnais, Francois (1997). *La mondialisation du capital*. Paris: Syros.
- Chesnais, Francois (2003). «Dodici tesi sulla mondializzazione del capitale». *Democrazia e diritti*, 3, pp. 63-76.
- Chiaretti, Giuliana (2004) «A capo delle loro famiglie e a servizio delle nostre famiglie: I racconti di donne immigrate dall'Est-Europa». *Inchiesta*, 34, pp. 21-32.
- Cillo, Rossana; Perocco, Fabio (2011). «L'impatto della crisi sulle condizioni lavorative degli immigrati». *L'economia dell'immigrazione: Studi e riflessioni sulla dimensione economica degli stranieri in Italia*, 1, pp. 13-15.
- Cittalia (2009). *Oltre le ordinanze: I sindaci e la sicurezza urbana*. Roma: ANCI.
- Clash City Workers (2014). *Dove sono i nostri? Lavoro, classe e movimenti nell'Italia della crisi*. Lucca: La casa Usher.
- Codini, Ennio (2008). «L'acquisto della cittadinanza: figli italiani di citta-

- dini stranieri». In: Morozzo della Rocca, Paolo (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza: Profili normativi e giurisprudenziali*. Torino: UTET, pp. 359-381.
- Costantini, Dino (2012). *La democrazia dei moderni: Storia di una crisi*. Firenze: FUP.
- Crouch, Colin (2004). *Post-Democracy*. Oxford: Polity Press.
- Crenshaw, Kimberlé (1991). «Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color». *Stanford Law Review*, 6, pp. 1241-1299.
- Crenshaw, Kimberle (1993). «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics». In: Weisberg, Kelly (ed.), *Feminist Legal Theory*. Philadelphia: Temple University Press.
- Davis, Mike (2000). *Magical Urbanism: Latinos Reinvent US City*. London; New York: Verso.
- Della Puppa, Francesco (2010). «I ricongiungimenti familiari in Italia: dimensioni, prospettive teoriche, politiche». *Economia e Società Regionale*, 3, pp. 35-43.
- Della Puppa, Francesco (2011). «Family Reunification, an Area of Struggle for Recognition and Institutionalisation of Discrimination». *Tempèranter*, 2, pp. 129-142.
- Della Puppa, Francesco (2014). *Uomini in movimento: Il lavoro della maschilità tra Bangladesh e Italia*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Della Puppa, Francesco; Salvador, Ottavia (2012). *Ricongiungimenti familiari in tempo di crisi = Espanet Conference: Risposte alla crisi: Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa* (Roma, 20-22 Settembre 2012).
- Denis, Ann (2008). «Intersectional Analysis: A Contribution of Feminism to Sociology». *International Sociology*, 23, pp. 677-694.
- Ferrero, Marco; Perocco, Fabio (2011). *Razzismo al lavoro: Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*. Milano: FrancoAngeli.
- Fullin, Giovanna. «Immigrati e mercato del lavoro italiano: Disoccupazione, declassamento e primi effetti della crisi economica». *L'economia dell'immigrazione: Studi e riflessioni sulla dimensione economica degli stranieri in Italia*, 1, pp. 6-12.
- Gallino, Luciano (2000). *Globalizzazione e diseguaglianze*. Roma; Bari: Laterza.
- Gjergji, Iside (2010). «La socializzazione dell'arbitrio: Alcune note sulla gestione autoritaria dei movimenti migratori». In: Basso, Pietro (a cura di), *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli.
- Glick Schiller, Nina (2005). «Transborder Citizenship: An Outcome of Legal Pluralism within Transnational Social Fields». In: von Benda-Beckmann, Franz; Griffiths, Anne (eds.), *Mobile people, mobile law:*

- Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Ashgate: Aldershot, pp. 27-49.
- Glick Schiller, Nina; Basch, Linda; Blanc Szanton, Cristina (1992). «Transnationalism: A New Analytical Framework for Understanding Migration». *Annals of The New York Academy of Sciences*, 645, pp. 1-24.
- Imam, Syeda Rumnaz (2005). «English as a Global Language and Question of Nation-Building Education in Bangladesh». *Comparative Education*, 4, pp. 471-486.
- ISMU, CENSIS, IPRS (a cura di) (2010). *Immigrazione e lavoro: Percorsi lavorativi, centri per l'impiego, politiche attive*. Milano: Fondazione ISMU.
- Joppke, Christian (2010). *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity Press.
- Joppke, Christian; Morawska, Ewa (2003). *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. London: Palgrave MacMillan.
- Kofman, Eleonor (2005). «Citizenship, Migration and Reassertion of National Identity». *Citizenship Studies*, 5, pp. 125-147.
- Kofman, Eleonor; Kraler, Albert (2006). *Civic Stratification, Gender and Family Migration Policies in Europe = Conference European Dynamics of Citizenship: Public policies and migrant activities* (Budapest).
- Kraler, Albert (2010). *Civic Stratification, Gender and Family Migration Policies in Europe*. Wien: ICMPD, International Centre for Migration Policy Development.
- Kraler, Albert; Bonizzoni, Paola (2010). «Gender, Civic Stratification and the Right to Family Life: Problematising Immigrants' Integration in the EU». *International Review of Sociology*, 20, pp. 181-187.
- Lockwood, David (1996). «Civic Integration and Class Formation». *British Journal of Sociology*, 3, pp. 531-550.
- Manconi, Luigi; Resta, Federica (2010). «La xenofobia municipale». *Mondi Migranti*, 2, pp. 321-331.
- Mantovan, Claudia (2007). *Immigrazione e cittadinanza: Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*. Milano: FrancoAngeli.
- McCall, Leslie (2005). «The Complexity of Intersectionality». *Journal of Women in Culture and Society*, 3, pp. 1771-1800.
- Morozzo della Rocca, Paolo (a cura di) (2009). *Immigrazione e cittadinanza: Profili normativi e giurisprudenziali*. Torino: UTET.
- Morris, Lydia (2002). *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Right*. London: Routledge.
- Morris, Lydia (2003). «Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Right». *International Migration Review*, 1, pp. 74-100.
- Morris, Lydia (ed.) (2006). *Rights: Sociological perspectives*. London; New York: Routledge.
- Ong, Aihwa (1999). *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality*. Durham: Duke University Press.

- Ong, Aihwa (2003). *Higher Learning: Educational Availability and Flexible Citizenship in Global Space*. In: Banks, James (eds.), *Diversity and Citizenship Education*. New York: J. Wiley, pp. 49-70.
- Ong, Aihwa (2006a). «Mutation in Citizenship». *Theory, Culture, Society*, 23, pp. 499-505.
- Ong, Aihwa (2006b). *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham: Duke University Press.
- Ong, Aihwa (2011). *Worlding Cities: Asian Experiments or the Art of Being Global*. London: Blackwell.
- Ong, Aihwa; Roy, Ananya (eds.) (2011). *Worlding Cities, or the Art of Being Global*. London: Routledge.
- Perocco, Fabio (2010). «La diseguaglianza di nazionalità in Italia: Diritti, lavoro, scuola». *Economia e Società Regionale*, 3, pp. 13-25.
- Perocco, Fabio (2012). *Trasformazioni globali e nuove diseguaglianze: Il caso italiano*. Milano: FrancoAngeli.
- Priori, Andrea (2010). «Vita segreta delle 'etnie': Politica e stratificazione sociale a Banglatown». *Zapruder: Storie in movimento*, 22, pp. 38-54.
- Priori, Andrea (2010). *Romer Probashira: Reti sociali e itinerari transnazionali bangladesi a Roma*. Roma: Meti.
- Randal, Hansen (2000). *Citizenship and immigration in postwar Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Rinaldini, Matteo (2011). «Stratificazione civica e famiglie migranti». In: Tognetti Bordogna, Mara (a cura di), *Famiglie ricongiunte: Esperienze di ricongiungimento di famiglie del Marocco, Pakistan, India*. Torino: UTET, pp. 63-88.
- Reyneri, Emilio (2010). *Immigration and the economic crisis in Western Europe*. Working paper.
- Reyneri, Emilio (2011). «Labour Market Penalties of New Immigrants in New and Old Receiving West European Countries». *International Migration*, 1, pp. 31-57.
- Rosaldo, Renato (1997). «Cultural Citizenship, Inequality, and Multiculturalism». In: Flores William; Benmayor, Rina (eds.), *Latino cultural Citizenship: Claiming Identity, Space, and Politics*. Boston: Beacon Press, pp. 27-38.
- Sassen, Saskia (1996). *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press.
- Sassen, Saskia (2006). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton University Press.
- Sayad, Abdelmalek (1999). *La double absence: Des illusions aux souffrances de l'immigré*. Paris: Seuil.
- Shachar, Ayelet (2009). *The Birthright Lottery: Citizenship and Global Inequality*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shachar, Ayelet (2011). «Earned Citizenship: Property Lessons for Immigration Reform». *Yale Journal of Law and the Humanities*, 23, pp. 109-149.

- Sredanovic, Djordje (2012). *Diventare cittadini, rimanere cittadini: Concezioni della cittadinanza e biografie di diritti di migranti e operai locali a Ferrara* [tesi di dottorato]. Padova: Università degli Studi di Padova.
- Sredanovic, Djordje (forthcoming). «Culture or Taxes? The Conceptions of Citizenship of Migrants and Local Factory Workers in Italy». *Citizenship Studies*.
- Tognetti Bordogna, Mara (a cura di) (2011). *Famiglie ricongiunte: Esperienze di ricongiungimento di famiglie del Marocco, Pakistan, India*. Torino: UTET.
- Usai, Alessia (2011). *Ordinanze comunali e fenomeni discriminatori: Legalità, solidarietà e discriminazione nelle municipalità italiane*. Brescia: liberedizioni.
- Vianello, Francesca Alice (2011). «European Citizenship Construction». In: Talani, Leila (ed.), *Globalization, Citizenship and the Future of Europe: Insiders and Outsiders*. Oxford: Routledge.
- Wallerstein, Immanuel (1979). *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walzer, Michael (1983). *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.
- Yeates, Nicola (2004), *Globalizzazione e politica sociale*. Trento: Erickson.
- Yuval-Davis, Nira (2006). *The Situated Politics of Belongings*. London: Sage.
- Zagato, Lauso (a cura di) (2011). *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, 3a ed. Venezia: Cafoscarina.
- Zanfrini, Laura (2010). «Il lavoro». In: Fondazione ISMU (a cura di), *Quindicesimo rapporto sulle migrazioni 2009*. Milano: FrancoAngeli.
- Zincone, Giovanna (a cura di) (2006). *Familismo legale: Come (non) diventare italiani*. Roma; Bari: Laterza.

Il ricongiungimento familiare: un diritto, una concessione, una pratica burocratica?

Nessi con il diritto di cittadinanza

Ottavia Salvador

Abstract The article explores the family reunification process: is it a right, a concession, a bureaucratic practice? The issue is investigated through in-depth interviews (conducted between 2011 and 2013 in the provincial area of Venice) from a dual point of view: that of the different actors institutionally involved in its local administration and that of the reunified families. As the findings show, the right to family unity is recognized but, at the same time, it is limited, differentiated and stratified. The impact of the 'time of crisis' on this highly territorialized right further diminishes the possibility to achieve it and maintain it over time. These dynamics in turn impact on men and women's experiences of recognition, as well as on their relationship with the Italian State: the right to family unity is disenchantedly perceived – as it is the case of citizenship – as a concession.

Sommario 1. Introduzione. – 2. Territorializzazione e stratificazione del diritto all'unità familiare. – 3. Il ricongiungimento familiare come concessione. – 4. Un diritto in crisi. – 5. Cittadinanza e ricongiungimento: un comune disincanto?

1 Introduzione

Lo svolgimento di questo contributo inizia dalla triplice domanda contenuta nel titolo: il ricongiungimento familiare è un diritto, una concessione, una pratica burocratica? Questa prospettiva posta in forma interrogativa è uno degli esiti, aperti, del percorso di ricerca collettivo per il progetto PRIN 2009¹ «Ricongiungimento familiare, genere, diritti stratificati. Pratiche e strategie di genere per la ricostruzione della cittadinanza».

In un contesto europeo e nazionale, restrittivo in materia di politiche migratorie e di riconoscimento del diritto all'unità familiare, l'approccio della *civic stratification* (Morris 2002; Kofman 2006; Kraler 2010) suggerisce che tali politiche inducono cambiamenti nelle strutture familiari e nei modi di ricomporre la famiglia, prefigurando tipi di famiglia, 'integrazione' sociale e dunque diverse forme di cittadinanza. La stratificazione sociale è anch'essa parte di questa prospettiva e va indagata per comprendere se e in quale modo il diritto all'unità familiare si configuri come condizionato e concretamente ridefinito nell'intersezione tra il suo possibile godimento

1 PRIN 2009, Le condizioni del riconoscimento (Ricongiungimento familiare, genere, diritti stratificati. Pratiche e strategie di genere per la ricostruzione della cittadinanza). Università Ca' Foscari di Venezia: unità di ricerca composta da Giuliana Chiaretti, Francesco Della Puppa, Fabio Perocco, Ottavia Salvador.

e la posizione di classe, status, nazionalità, genere, generazione di chi lo esercita.

La ricerca, collocandosi in questo quadro di riferimento teorico, ha approfondito attraverso settanta interviste in profondità svolte in provincia di Venezia tra il 2011 e il 2013: i modi con i quali il diritto all'unità familiare è tradotto operativamente a livello locale, riproducendone il carattere di diritto stratificato; le pratiche e strategie di fronteggiamento messe in atto sia dalle organizzazioni sia da richiedenti e ricongiunti; gli aspetti di appartenenza, identificazione, riconoscimento implicati; i nessi con la costruzione della cittadinanza. Oggetto della ricerca è stata la dimensione istituzionale e normativa del ricongiungimento nelle sue intersezioni con i differenti percorsi di cittadinanza; fenomeno visto nei suoi aspetti sia istituzionali-giuridici sia soggettivi. In altre parole, con una diversa prospettiva rispetto alla letteratura prevalente che ha osservato soprattutto le trasformazioni che si determinano nei ruoli, nei rapporti genitori-figli e di genere, nelle relazioni con le famiglie di origine e nelle dimensioni identitarie, relazionali, inerenti le sfere familiari.

Un duplice punto di vista, dall'alto e dal basso, si è riproposto metodologicamente all'indagine sul campo, nell'analisi sia dell'amministrazione del diritto a livello locale sia delle pratiche di fronteggiamento agite dagli immigrati. Ciò ha significato anche la messa in pratica di un processo di ricerca circolare che ha posto a confronto questi due livelli con frequenti aggiustamenti di direzione, osservando punti di attenzione non previsti, introducendo parole chiave e concetti a sostegno dell'indagine empirica che, a sua volta, ne ha suggeriti molti. Questo continuo andirivieni, dalla concettualizzazione all'indagine empirica e viceversa, ha aperto uno spazio di scambi e di confronti valorizzando la dimensione collettiva della ricerca e consentendo di integrare nel processo anche i punti di vista, le esperienze e conoscenze dei soggetti intervistati.

L'esplorazione del territorio è dunque avvenuta ripercorrendo la forma concreta, sociale e politica, di un diritto all'unità familiare declinato localmente, incontrando soggetti diversi che si trovano in relazione gerarchica: gli organi periferici dello Stato, le autonomie locali nelle proprie articolazioni progettuali, gli enti *no-profit* convenzionati alla gestione delle pratiche (Sindacati, Patronati di diversi orientamenti), la società civile, le famiglie immigrate. Questa esplorazione ha suggerito poi, durante la pratica di ricerca, come sarebbe risultato interessante considerare fin da principio il passaggio dalla nozione di territorio a quella di campo da un punto di vista sociologico e nel senso di Bourdieu: un campo di forze, un sistema di relazioni che si configurano e trasformano in funzione delle reciproche posizioni e poste in gioco.

L'intreccio tra prassi amministrative, politiche locali e *agency* degli immigrati configura infatti un campo dai confini mutevoli e difficili da definire, dove la gravitazione di questi tre livelli origina strategie, tattiche, resisten-

ze, conflitti. Questa dinamicità frammenta il campo, crea tensioni, individualizza i percorsi, ma soprattutto trasforma i diversi iter di adempimento delle pratiche in processi di significazione che travalicano il **qui e ora** della burocratizzazione. Processi di interazione e significazione che, seguendo una logica di 'campo', andrebbero esplicitati a fondo, onde comprendere come si siano configurati storicamente e rilevando in più tempi le connessioni tra i diversi soggetti coinvolti, mettendoli a confronto, caratterizzando precisamente ruoli e influenze reciproche. Rimane qui come intuizione teorica e suggestione per guardare, in un certo modo, alla complessa dimensione della territorializzazione.

2 Territorializzazione e stratificazione del diritto all'unità familiare

Il diritto all'unità familiare si territorializza perché i requisiti e le pratiche burocratiche che rendono possibile il suo esercizio sono imprescindibilmente coinvolti in un processo di traduzione locale, in divenire. In altre parole, essi sono storicamente caratterizzati e contestualizzati perché determinati dai vari processi di attribuzione di senso.

È intrecciata a questo processo una stratificazione multipla e 'a livelli' che si struttura così: alla fonte, nei requisiti sostanziali stabiliti per la legittimazione del ricongiungimento familiare (un certo reddito, un certo alloggio, una certa rappresentazione di famiglia); concretamente, nell'intersezione tra la possibilità di goderne e la posizione di classe, status, nazionalità, genere, generazione di chi lo esercita; ulteriormente, quando il suo riconoscimento materiale è messo alla prova dalle variabili di contesto e dal potere discrezionale esercitato nell'interpretazione delle regole (il peso del livello locale); infine, quando l'unità familiare compiuta è messa nuovamente in discussione a seconda di come mutano le condizioni materiali.

Un diritto così caratterizzato interseca su più piani una circolarità multipla di diversi fattori di conflitto, **micro e macro**, trasformando i percorsi di ricongiungimento a partire dalle relative condizioni di possibilità. Si ridefinisce sempre entro, ma anche oltre le regole, stagliandosi in scenari diversi perché possiede una qualità che lo rende non isolato dagli altri fattori che su di esso agiscono e influiscono.

È anche per questi motivi, soprattutto perché deve porsi il problema di una dimensione temporale e di processo, comprendendo il prima e il dopo la riunificazione, che può diventare misura della capacità d'innovazione del *welfare* locale: presuppone intrecci organizzativi dei servizi preposti; richiede connessioni anche con altri soggetti non direttamente implicati nell'iter burocratico; diventa politica familiare. A incidere nel percorso può essere, per esempio, la concessione o meno di un contributo iniziale per affittare un alloggio oppure possono essere le regole definite per usufruire dell'edilizia agevolata. Si tratta di interventi i cui raggi di azione

non sono direttamente implicati nell'iter previsto per il ricongiungimento, ma possono incidere sui requisiti necessari a ricongiungere, facilitandoli o meno. Il rischio opposto è una visione unidimensionale di un ricongiungimento inteso nella sua dimensione burocratica sottoposta a requisiti stabiliti dall'alto, contribuendo a far percepire questo diritto, a chi aspira a goderlo, come una 'concessione' similmente a quanto avviene per la cittadinanza. Sia nel caso del ricongiungimento che della cittadinanza è lo Stato che valuta il proprio 'interesse' ad accogliere le singole richieste. Da quanto è emerso dalla ricerca sul campo, in alcuni casi, coloro i quali amministrano localmente questa 'concessione' incorporano questo stesso 'interesse' al momento di operare le proprie valutazioni sulle domande di ricongiungimento.

3 Il ricongiungimento familiare come concessione

Per cercare di declinare il significato della parola 'concessione' bisogna guardare ai ricongiungimenti in una triplice prospettiva: il contesto europeo e nazionale, per come ha stabilito i requisiti della riunificazione; i livelli locali, per come incorporano le regole in una molteplicità di pratiche; le famiglie per come percepiscono, rappresentano e agiscono questo diritto.

Un diritto soggettivo calmierato dal problema del controllo che deve confrontarsi e scontrarsi con gli interessi pubblici locali e nazionali, europei e globali in conformità a una rappresentazione di famiglia che non è solo culturale, ma che riguarda un riconoscimento possibile definito in base ad altre variabili, come il controllo della mobilità.

In Italia, a godere del ricongiungimento familiare possono essere: coniuge non legalmente separato e non di età inferiore ai diciotto anni; figli minori, anche del coniuge o nati fuori dal matrimonio, non coniugati ai quali sono equiparati i minori adottati o affidati o sottoposti a tutela; figli maggiorenni a carico qualora non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione della loro salute; i genitori a carico qualora non abbiano un adeguato sostegno familiare nel Paese di origine. Può richiederlo il titolare di carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) o permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno che sia stato rilasciato per: lavoro subordinato, lavoro autonomo, asilo, studio, motivi religiosi, protezione sussidiaria (purché il titolare svolga regolare attività lavorativa).

Micro variazioni senza organicità sono state apportate alla regolamentazione dei ricongiungimenti in una disciplina caratterizzata dal rapido succedersi di interventi di riforma. A esemplificazione di questo, il ricongiungimento dei genitori: dapprima vincolato al requisito della 'vivenza a carico' (1998, legge 40), poi subordinato a un requisito anagrafico (2002, legge 189) e all'assenza di altri figli con possibilità di provvedervi, di segui-

to costretto alla dimostrazione del previo mantenimento a distanza (2007, direttiva UE sul ricongiungimento); infine nuovamente condizionato alla legge 189 (2008, Pacchetto sicurezza). La continuità è data da una tendenza restrittiva che, aggiunta alla variabilità interpretativa dell'applicazione della disciplina, pone il problema di dover approfondire, in una prospettiva diacronica (ancora di più in tempo di crisi), le conseguenze di questa stratificazione sulle relazioni familiari, così come le strategie adattive o di resistenza nell'affrontare le restrizioni.

L'amministrazione di questo diritto, a livello locale, incorpora le regole in una molteplicità di interazioni, relazioni e pratiche, interpretandole entro i margini di discrezionalità dei confini giuridici, contribuendo a che i percorsi diventino fortemente individualizzati. Sono altrettanto individualizzate, di riflesso, le strategie di tutela previste, nel modo con il quale incidono sulle prassi amministrative e ne generalizzano l'interpretazione, anche secondo gli orientamenti valoriali dei singoli enti preposti, convenzionati, implicati. Può essere «un territorio di trincea» (Responsabile Ufficio Immigrati, Sindacato) per generalizzare al di là del singolo caso la risoluzione di un problema o un territorio-campo attraversato da un principio di sostenibilità e dalle sue ambivalenze, accompagnato da un'immagine di famiglia alla quale si chiede di farsi sicura e non perturbativa. Molti dei testimoni intervistati interrogano i progetti di riunificazione da questo punto di vista: sono sostenibili?

Si chiede alle famiglie che aspirano alla propria riunificazione la dimostrazione certificata, per parametri e classificazioni, per metrature e idoneità igienico-sanitarie, che saranno in grado di non diventare, per il loro essere 'pressione quantitativa', 'induzione', 'rivoluzione' causa di disordine sociale, fonte perturbativa del 'decoro'. Le due citazioni di seguito esplicitano queste rappresentazioni.

Diciamo che se la normativa prevede che ci sia una certa valutazione, che ci sia una certa garanzia... cioè il diritto è quello di riunire il nucleo familiare e consentire questa realtà [...] per un rispetto di ciò che noi stessi consideriamo un valore. Perciò trasformiamo questo valore anche nei confronti dei cittadini che vivono qua e hanno la famiglia altrove. [...] È nostro dovere sia affermare il diritto ma anche, responsabilmente, far sì che ci siano le basi, non per grazia ricevuta, ma per cosa costruita nel tempo. Perciò il diritto è un qualcosa che io riconosco esserci, ma non posso far valere un diritto e tutti i costi collegati a quel diritto attribuirli a qualcun altro perché dovunque ciò che attiene alla tua sfera deve essere mantenuta da un lavoro: insomma il lavoro è fondamentale, un reddito personale proprio è fondamentale. Perciò da questo nasce tutto il diritto ma il diritto non è sempre e comunque: passa attraverso delle regole. (Operatrice, Patronato)

Ricongiungimenti familiari realistici nel senso che siano tali, che siano effettivi, sostenibili, che non siano delle avventure, che non siano strumentali. [...] Dove vuoi portare la tua famiglia, come pensi di mantenerli, cosa pensi di fare, tua moglie, se il reddito non ti basta, pensi che possa lavorare oppure no, sono cose molto complesse. Lavorare sui ricongiungimenti familiari è anche prevenire per la città, marginalità, frustrazioni, abbandoni. (Responsabile di servizio, Autonomia locale)

I requisiti per ricongiungere sono definiti dai testimoni intervistati come delle 'barriere' che i richiedenti devono affrontare per ricongiungere, suggerendo il peso che questo può avere nei vissuti di appartenenza e riconoscimento e, in generale, nei connessi percorsi di cittadinanza.

Viene descritto come un diritto pesato e misurato, rigido, a 'ostacoli' e vissuto dai richiedenti, dal punto di vista di molti testimoni intervistati, come una 'concessione su misura' e non come un diritto. Il diritto è invece, talvolta, esercitato in quanto tale dai servizi, dagli operatori come emerge dalla terza citazione riportata di seguito similmente ad altre raccolte.

La maggioranza non lo vive come un diritto da esercitare, ma come una concessione. [...] La concessione è una concezione prevista dalla legge. [...] Un signore dopo aver fatto il ricongiungimento mi ha detto 'grazie', veramente 'grazie' per quello che avete fatto, invece di viverlo come 'è un mio diritto'. (Operatore, Autonomia locale)

Quando uno non ha le caratteristiche diventa matto. [...] Se le leggi diventeranno sempre più rigide è chiaro che la situazione diventa sempre più drammatica. (Operatore, Sindacato)

Alcuni Comuni hanno fatto delle interpretazioni sui requisiti igienico-sanitari estremamente rigide. La provincia è molto strana perché se uno abita in un Comune trova più facilmente casa, ma magari il Comune mette alcuni requisiti, alcuni paletti che non lo facilitano, allora c'è un elemento facilitativo e uno ostativo, è più facile per tanti motivi e poi, invece, dal punto di vista giuridico, la casa non la trovi o costa tantissimi soldi. [...] Ci sono tante scappatoie che le procedure possono contenere al loro interno a seconda di chi le utilizza, il vincolo più forte è sulla casa. [...] C'è una visione collegata all'uso delle leggi, del giuridico come politica dell'immigrazione. [...] È concepito come un misto tra un diritto e una concessione. È certamente un misto, nel senso che comunque va dimostrato, uno non lo può esercitare in qualsiasi momento in cui lo desidera. [...] Il diritto lo esercitiamo noi, siamo noi che parliamo di diritto, noi come servizi, noi come operatori. (Responsabile di servizio, Autonomia locale)

Emerge poi la questione della capacità dei richiedenti di realizzare il proprio progetto di riunificazione, ma una capacità vista nell'ottica di un percorso verso la cittadinanza inteso come conoscenza del contesto e abilità di muoversi in esso, sottolineando il nesso a confine tra la cittadinanza e una 'integrazione' intesa più come un adattamento alle regole del gioco, meno come una dialettica di riconoscimento.

Lasciamo che conosca tanta gente che male non fa ecco. Perché se conosce più strutture più posti, ecco ce la farà. Il percorso per il ricongiungimento coinvolge tanti soggetti. [...] Anche per chi non lo attua il ricongiungimento è un percorso di maggiore cittadinanza, conoscono maggiormente più servizi. [...] Ci si sente che si ha più responsabilità di fare arrivare una persona, di informarsi, di preparare il terreno per l'arrivo di questa persona, c'è un protagonismo diverso, è una scelta di radicamento sul territorio o, comunque, un tentativo. (Assistente sociale, Servizio Sociale)

L'altra prospettiva è di chi esercita questo diritto come persona, percependolo a sua volta come tale o come concessione. Le persone intervistate per la ricerca delle quali seguono alcune citazioni sono state scelte: rispettando la differenza di genere (prevalentemente coppie ricongiunte); considerando tempi diversi di ricongiungimento per meglio catturare gli effetti della crisi (da decenni fa, a mesi fa, sino a ricongiungimenti contemporanei); comprendendo diverse nazionalità scelte per la loro peculiare presenza demografica in provincia di Venezia (Marocco, Albania, Filippine, Moldavia, Bangladesh). Sono state diversificate le forme d'intermediazione per incontrare le persone ed esplorate differenti aree della provincia di Venezia al fine di cogliere la territorializzazione e stratificazione del diritto esercitato e goduto.

Si è rilevata soprattutto la percezione di arbitrio dei requisiti e delle limitazioni imposte come la diversa accessibilità a un diritto che non è mai unico, ma molteplice nelle sue manifestazioni e vissuto come una concessione. Si delinea, inoltre, una cartografia nella quale la mobilità dei richiedenti si può localizzare nel territorio con maggiore o minore densità in base a come si orientano, non solo per perseguire il proprio progetto di riunificazione, ma anche in una fase antecedente, quella della conquista dei requisiti a minor costo o dell'accettazione temporanea di costi maggiori.

Cercano sempre di fare ostacoli per non far entrare la gente, (li) fanno costare. (Donna, 41 anni, Marocco; ricongiunta dal marito nel 2006)

There are some requirements, especially the house...I acquired an apartment in Venice so that's the difficult part because I spent a lot of money there. (Uomo, 42 anni, Filippine; ha ricongiunto la moglie e i figli nel 2005)

Ho dovuto cambiare perché non mi bastano i metri quadri, [...] ho dovuto mettere centocinquanta (euro) in più al mese per avere i metri quadri. (Donna, 27 anni, Moldavia; ricongiungimento in corso con il figlio, 2013)

Il problema qui in Italia è quello, ti dico la verità, se vai a Venezia ti dicono una cosa e un'altra se vai a Padova, un'altra se ti sposti da un'altra parte, c'è un'altra legge. (Uomo, 53 anni, Marocco; ha ricongiunto la moglie nel 1998)

Non è un diritto è come un'opzione. [...] Un'altra cugina di mia madre ha cambiato la cucina, tutto e alla fine non va bene, per quello non lo senti come un diritto, lo senti come un'opzione che c'è se vuoi, se riesci sennò non fare niente. (Donna, 25 anni, Filippine; ricongiungimento in corso con il marito, 2013)

Si aprono, risolto della tortuosità burocratica e dell'irrigidimento dei parametri normativi, anche gli spazi di mercato. Le forme di discrezionalità che accompagnano e caratterizzano il ricongiungimento familiare (ricorrendo e innestandosi soprattutto sulla questione abitativa e lavorativa) contribuiscono a determinare un fenomeno, definito da un interlocutore istituzionale della ricerca, di «commercializzazione del diritto»: servizi offerti dal mercato e pratiche speculative, informali. Il tema della commercializzazione emerge fortemente dalle interviste ai servizi proposti alla gestione di questo diritto e rende molto forte la presenza nel territorio di agenzie private e professionisti che a pagamento si sostituiscono alla gratuità dei servizi di accompagnamento all'iter burocratico. Così come di speculazioni e mercati informali che si aprono sui requisiti soprattutto sulla casa.

Anche queste dimensioni sono parte del campo e hanno problematizzano la definizione dei suoi confini nel corso della ricerca. L'averle incluse in esso sarebbe stato un apporto importante alla comprensione del campo stesso per rispondere a queste domande: che cosa raccontano queste presenze? La forte richiesta di delega e i tentativi di superamento degli ostacoli che cosa dice sul rapporto dei richiedenti con lo Stato e le sue dimensioni locali (e viceversa)?

No hanno fatto tutto loro, loro chiedono, io faccio una delega, (non sono) mai andato in Prefettura, fanno tutto loro, duecentocinquanta euro, preparano tutte le carte, fanno la domanda, preparano il nulla osta. (Uomo, 32 anni, Bangladesh; ha ricongiunto la moglie nel 2010)

Ho scelto sempre un'agenzia per gli stranieri, l'altra volta ho pagato centocinquanta euro per preparare le carte. [...] Allora pagando ho pure dei diritti. (Uomo, 35 anni, Albania; coesione familiare in corso con la moglie, 2012)

C'è un commercio dei comodati d'uso. Così come c'è un commercio delle residenze per ottenere la carta di soggiorno. [...] È un grande mercato, una residenza può valere cinquecento euro, un'ospitalità cento euro, centocinquanta, duecento. (Operatore, Sindacato)

Le dinamiche che s'innestano dalla necessità di ricomporre la propria famiglia, diventano una pressione trasformativa che è rappresentata come una realtà che si muove, cambia. È densa di contraddizioni che è difficile ricondurre a dei processi perché si tratta di comportamenti, tattiche, cambiamenti complessi che ribollono visibili e invisibili. La trasformazione sembra rimanere in quello stadio osservato dai testimoni intervistati, di brulicare delle pratiche (formali, informali). Si tratta di processi faticosamente riconosciuti, ma che potrebbero essere mutati in una legislazione innovativa che ne riesca a cogliere le dinamiche. Muovendosi negli spazi di discrezionalità e autonomia i soggetti, le politiche possono modificare concretamente, vincoli, limiti, restrizioni che precedono, accompagnano e mettono a rischio il ricongiungimento alleviando il destino di una perdurante provvisorietà. Un'unità familiare mai ricostruita definitivamente, ma continuamente conquistata e mantenuta nel tempo così come parte del processo di cittadinanza che la intreccia, determinandone la qualità.

4 Un diritto in crisi

È un diritto territorializzato e stratificato che si espande e contrae in una prospettiva dinamica: storia per storia, narrazione per narrazione, disuguaglianza per disuguaglianza. La crisi economica, com'è prevedibile, impone ulteriori oscillazioni trasformandolo in un diritto in crisi e sottoponendolo, ancora di più, a un esame di sostenibilità e fattibilità preventive spesso operato dagli enti preposti. Anche laddove il ricongiungimento sia avvenuto con un forte senso di responsabilità sul conseguimento dei requisiti, la disoccupazione anche temporanea, la riduzione delle ore di lavoro ne mette a rischio il mantenimento, rende il tempo dell'unità familiare come mai completamente raggiunto. Anche per quelle famiglie di lunga stabilizzazione che avevano investito su di una casa per il futuro e che si trovano, di nuovo, di fronte a un possibile ritorno nel proprio Paese di origine o a una seconda migrazione. Essendo passati e trovandosi ancora a fronteggiare il peggioramento delle proprie condizioni di lavoro, la forte precarizzazione, i periodi più o meno lunghi di disoccupazione e il lavoro nero come alternativa invisibile di sopravvivenza (Perocco, Cillo 2011).

L'esperienza della riunificazione è rimessa ancora in discussione dal rischio di perdere altri diritti acquisiti, un lavoro regolare, il permesso di soggiorno. Il diritto all'unità ritorna in bilico, a volte il suo mantenimento

si gioca anche da un punto di vista giuridico; si allontana, se non ancora realizzata, la possibilità di acquisire il diritto di cittadinanza.

Trecento euro per il condominio (ogni mese), ottocento euro di mutuo salito a mille euro, non ce la faccio da solo, il mutuo prima era cinquecento poi è sempre aumentato fino a mille euro, mille e cinquanta euro. [...] Io ho sempre pensato che, sicuro, avevo questo lavoro (a tempo indeterminato) ho comprato la casa, un appartamento, siamo tranquilli, vivo, lavoro, prendo un bel stipendio. [...] Adesso sono sempre in tensione con la testa, sono sempre incasinato, non so cosa succederà alla casa domani, la vendono, vado fuori e dove vado? [...] Sono rimasto a zero adesso [...] sono stanco di cambiare, sono stufo della vita adesso. La vita è troppo dura, troppo dura adesso, sono anni che sento che la vita è troppo dura. (Uomo, 32 anni, Bangladesh; occupato part-time a tempo determinato nella ristorazione; ha ricongiunto la moglie nel 2010)

Se non trovo lavoro, non so dove andare qui, se tra qualche mese non c'è lavoro, devo andare a casa, se non troviamo niente, torniamo a casa. [...] Tutti, tutti a casa, qua, senza lavoro, senza mangiare, speriamo di trovare lavoro. [...] È difficile a quarantacinque, cinquant'anni, non c'è lavoro, non c'è lavoro e cambia tutto. Non c'è lavoro, penso sempre a questo, penso a qualcosa di bello, ma non me lo ricordo perché penso sempre alla famiglia, non c'è lavoro, come facciamo domani, non succede niente di bello, ogni giorno, una grande preoccupazione, vorrei tornare al Paese però non posso subito andare al Paese, il bambino è cresciuto, sta studiando qui, è difficile. (Uomo, 43 anni, Bangladesh; attualmente disoccupato, precedentemente operaio; ha ricongiunto la moglie nel 2003)

È pesante per me, tanto, perché la famiglia la sto mantenendo io, è una responsabilità, speriamo passerà tutto, speriamo. Sono preoccupata ogni giorno mi preoccupo anche per il mio lavoro, sempre mi preoccupo perché non è sicuro, questo mese abbiamo lavorato abbastanza, il prossimo mese non lo so, chi lo sa, magari chiudono qualcosa, magari dicono «questo mese non c'è più tanto lavoro, devi stare a casa», mi preoccupo tanto ogni giorno devo pensare come devo fare, come devo fare. (Donna, 39 anni, Bangladesh; cameriera ai piani; è stata ricongiunta dal marito nel 2003)

La casa 'a rischio' è un dramma concreto che vede protagoniste le famiglie a fronteggiare sfratti esecutivi, aste giudiziarie, traslochi imminenti (ma dove?). È un dato concreto, rilevato attraverso momenti di osservazione etnografica, che ha messo in luce il forte impatto della crisi sulle famiglie ricongiunte. Case invase dalla crisi e dalle sue contraddizioni che recavano

al proprio esterno la scritta 'vendesi', quartieri costellati di case messe all'asta. Una mancanza di prospettive per il futuro prossimo visibile in stanze già spoglie, anche per quelle famiglie di lunga stabilizzazione che avevano consolidato la propria unità e si trovano trascinate di nuovo in un vortice, altrove. La casa è un importante nodo da sciogliere anche per consentire all'esperienza del ricongiungimento di essere una tappa importante nella costruzione del riconoscimento e nella possibilità di 'sentirsi a casa'.

È drammaticamente forte il nesso tra il problema dell'alloggio come elemento cardine di una politica della cittadinanza insieme con quello del reddito: condizioni preliminari e strettamente intrecciate anche al diritto all'unità familiare. Il nesso con la costruzione di cittadinanza e 'integrazione' ne è compromesso perché residenza-casa e vulnerabilità lavorativa sono gli ostacoli ricorrenti, prima e dopo.

Su questo punto l'approfondimento e arricchimento di un filone di ricerca teorica ed empirica sul ricongiungimento come diritto stratificato può essere rilevante per le sue applicazioni anche in termini di *policy* come per l'identificazione e la promozione di buone pratiche. Proprio perché emerge da queste suggestioni di ricerca un intreccio complicato tra diritto all'unità familiare sostanziale e stratificato nel quale si giocano le diseguglianze multidimensionali, con, sullo sfondo, la questione dell'estensione delle pratiche di cittadinanza e riconoscimento che, dal livello locale, si affermano e costruiscono, anche con caratteri innovativi.

È il caso del Comune di Venezia dove si è costruita una politica familiare dilatata al prima e al dopo il ricongiungimento, considerando il momento dell'unità come un inizio che custodisce il godimento sostanziale del diritto. Tale visione origina singoli progetti, affrontando, per esempio, il problema della stratificazione del diritto nel caso di minori ricongiunti a seconda della loro età di arrivo, se prima o dopo i quattordici anni. Un orientamento, una scelta d'inserimento scolastico, un non-riconoscimento di competenze acquisite possono avere una forte incidenza sulla possibilità per le generazioni ricongiunte di rimanere nel Paese d'immigrazione al compimento del diciottesimo anno di età. Dal momento del nulla osta al ricongiungimento familiare, attraverso un coordinamento tra diverse istituzioni, protagoniste attive di questo processo, vengono condivise le informazioni incrociando (digitalmente) i dati di residenza della famiglia con l'età anagrafica dei figli ricongiunti indirizzandoli alle scuole più vicine: operandone l'accoglienza e l'orientamento; valutandone le conoscenze acquisite nei contesti di origine.

5 Cittadinanza e ricongiungimento: un comune disincanto?

Si incontrano nell'esperienza, pensati e agiti, in un processo di convergenza che vede il diritto all'unità familiare, a differenza della cittadinanza, sottoposto a un processo di 'regressione' che da diritto soggettivo lo tra-

sforma in un diritto concesso. Emerge una sorta di disincanto perché di entrambi (cittadinanza e ricongiungimento) si colgono la burocratizzazione e il tratto di arbitrio delle restrizioni.

Ci vogliono dieci anni che sei qui e io ci sto però poi ci vuole tempo e anche un'altra cosa, un altro giro, ti danno due fogli di requisiti per la cittadinanza, non è che dici, ho il permesso illimitato convertilo così. Capisco che devi fare l'esame di italiano, va bene, però di farti l'alloggio di nuovo, lavoro, alloggio, casa, soldi...è un giro, uno dice: 'Ho questi soldi mi tengo il permesso, la carta di soggiorno e lascio stare, è complicato, quindi, lasciamo perdere'. (Donna, 25 anni, Filippine; ricongiungimento in corso con il marito, 2013)

What if the government decide to go back home all the migrant people...Sometimes I ask a question like that in my mind so I am thinking also how to change my citizenship for the security if I became Italian citizen so I hope we have the same right. (Uomo, 42 anni, Filippine; ha ricongiunto la moglie nel 2005)

Io penso, dico se (lo Stato) farà una pulizia etnica (dicendoci) tutti a casa, sarebbe...può succedere non si sa mai, sarebbe una rottura per me, piangerei, piangerei. [...] Si vorrei (la cittadinanza) io nella vita voglio avere due cittadinanze, ogni uomo ha diritto a due voglio moldava e italiana...mi piace tanto, mi piace tanto guai al mondo se...voglio vedere Roma tutto...il sentiero dove ha camminato San Pietro per me è santa è terra di santi. [...] Domani vado a mandare documenti per carta (di soggiorno) e dopo farò la cittadinanza, può darsi che andrò a Roma può darsi che mi chiameranno a Roma per fare giuramento, chissà! (Donna, 45 anni, Moldavia; ha ricongiunto il marito nel 2008 e la figlia nel 2012)

Non mi interessa tanto della cittadinanza, ci vuole tanto tempo, non voglio aspettare, se danno la cittadinanza quelli che la prendono vanno via di qua. Se non cambio personalmente, se non cambio come persona il passaporto che cosa cambia, personalmente, il mio cuore, la mia testa, niente, con questo passaporto io posso andare a casa mia. (Uomo, 32 anni, Bangladesh; ha ricongiunto la moglie nel 2010)

C'è chi, tra le famiglie ricongiunte, aspira alla cittadinanza per «essere più competitivo» dopo essersi «comportato bene» o per gestire la paura del *what if*, di essere, a un certo punto, rimandati «tutti a casa». C'è chi la considera una cifra di più «dignità» per respirare davvero «questa aria», la stessa degli altri o concessione operata da uno Stato che «non accetta le persone» facendo una «legge tutta intera». Chi desidera la cit-

tadinanza per conquistare il diritto a una mobilità più estesa o la misura in chili, dieci in meno, per il viaggio di ritorno nel proprio Paese di origine. Queste percezioni e aspettative corrispondono solo a una parte di quelle raccolte attraverso la ricerca sul campo, ne sono qui riportate alcune al fine di suggerire la dimensione praticata della cittadinanza (Della Puppa, nel presente volume).

Se vivo qua mi comporto bene, pago le tasse e tutto il resto perché non dovrei? (La cittadinanza) è una forza in più per essere competitivo, più sicuro di me stesso e più tranquillo. (Uomo, 35 anni, Albania; ha ricongiunto la moglie nel 2000)

Farò la richiesta per la cittadinanza, penso in questo momento proprio di farlo, a me pare anche per me stessa un po' più di dignità, non devi andare (ancora) avanti con le pratiche e dopo sei qua, sei cittadina di questo Paese, lo rispetti, lo ami, lavori per lui, sei qui, vivi qui, respiri questa aria e sei tu. (Donna, 50 anni, Moldavia; ha ricongiunto i propri figli nel 2007, 2008, 2012)

Non posso dire che noi qua in Italia, che sono italiana, anche quando prenderò la cittadinanza, non posso dire di essere italiana. [...] Lo Stato non accetta le persone, questo è il problema, quello che fa la legge tutta intera. (Donna, 39 anni, Bangladesh; ricongiunta dal marito nel 2003)

La prima cosa perché ti liberi di quei documenti, la prima cosa, seconda cosa ti senti che fai parte di qua, terza cosa tu hai la possibilità di lavorare anche fuori dall'Italia. (Uomo, 53 anni, Marocco; ha ricongiunto la moglie nel 1998)

Solamente il cambiamento (con la cittadinanza) si possono portare invece di trenta chili, solo venti chili quando tu hai la cittadinanza solo venti chili in aereo, adesso con la carta di soggiorno ancora trenta chili. (Uomo, 54 anni, Filippine; ha ricongiunto moglie e figli nel 2005)

Il nesso sottile che lega l'esperienza del ricongiungimento all'acquisizione della cittadinanza, qui solo abbozzato, risulta complesso da rilevare e codificare, ma meriterebbe di essere ulteriormente esplorato. Ricongiungimento e cittadinanza andrebbero considerati ambedue anche come esperienze di 'disincanto' nei confronti della titolarità dei diritti. Un 'disincanto' che si manifesta in diverse forme e determinato da diversi fattori e che interroga anche la teoria sociale del riconoscimento implicando dimensioni individuali, collettive e questioni identitarie. Se intese come esperienze e pratiche, ricongiungimento e cittadinanza, si rivelano allora realtà dinamiche, in movimento, espressione di trasformazioni (Castles 2010) e

contraddizioni che creano tensioni tra il livello locale e nazionale (ma anche europeo e globale) segnando le politiche pubbliche, i destini delle famiglie, le società di emigrazione-immigrazione e il fenomeno migratorio nel suo complesso.

Bibliografia

- Anthias, Floya (2011). «Intersections and Translocations: New Paradigms for Thinking about Cultural Diversity and Social Identities». *European Educational Research Journal*, 10 (2), pp. 204-217.
- Bagliori, Lorenzo Grifone (2011). «L'interpretazione sociologica della cittadinanza: Una lettura in chiave figurazionale». *Cambio: Rivista sulle trasformazioni sociali*, 1 (2), pp. 185-195.
- Benhabib, Seyla (2008). *Cittadini globali: Cosmopolitismo e democrazia*. Bologna: il Mulino.
- Bourdieu, Pierre (2010). *Sul concetto di campo in sociologia*. Roma: Armando Editore.
- Bourdieu, Pierre (1999). «The space of points of view». In: Bourdieu, Pierre (ed.), *The Weight of the World*. Stanford: Stanford University Press, pp. 3-5.
- Castles, Stephen (2010). «Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (10), pp. 1565-1586.
- Castles, Stephen; Davidson, Alastair (2000). *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. New York: Routledge.
- Chiaretti, Giuliana; Perocco Fabio (a cura di) (2010). *Il ricongiungimento familiare in provincia di Venezia*. Rapporto di ricerca.
- Corsi, Cecilia (2009). «Le novità in materia di ricongiungimento familiare». In: Morozzo della Rocca, Paolo (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza: Profili normativi e orientamenti giurisprudenziali: Aggiornamento alla legge 15 luglio 2009, n. 94*. Torino: UTET, pp. 49-53.
- Certeau de, Michel (2012). *L'invenzione del quotidiano*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Fox, Jonathan (2005). «Unpacking Transnational Citizenship». *Annual Review of Political Science*, 8, pp. 171-201.
- Gjergji, Iside (2013). *Circolari amministrative e immigrazione*. Milano: FrancoAngeli.
- Kofman, Eleonore (2006). *Civic Stratification, Gender and Family Migration Policies in Europe*. Paper presented at conference *European dynamics of citizenship*. Budapest.
- Kraler, Albert (2010). *Civic Stratification, Gender and Family Migration Policies in Europe*. Report.
- Morozzo Della Rocca, Paolo (2012). «Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione». *Gli Stranieri*, 3.

- Morris, Lydia (2002). *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*. London: Routledge.
- Morris, Lydia (2006). *Rights: Sociological Perspectives*. London; New York: Routledge.
- Perocco, Fabio; Cillo, Rossana (2011). «L'impatto della crisi sulle condizioni lavorative degli immigrati». In: *L'economia dell'immigrazione*, 1, pp. 13-15.
- Rinaldini, Matteo (2011). «Stratificazione civica e famiglie migranti». In: Tognetti, Mara (a cura di), *Famiglie ricongiunte: Esperienze di ricongiungimento di famiglie del Marocco, Pakistan, India*. Torino: UTET, pp. 63-88.
- Sayad, Abdelmalek (2008). *L'immigrazione o i paradossi dell'alterità: L'illusione del provvisorio*. Verona: Ombre corte.
- Sayad, Abdelmalek (2002). *La doppia assenza: Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*. Milano: Raffaello Cortina.
- Zolo, Danilo (2007). *Da cittadini a sudditi*. Milano: Punto Rosso.

Il titolo della collana esprime la volontà di approfondire i profili legati al processo di integrazione europeo, non ignorandone i risvolti più burocratici e discutibili, ma sapendo guardare al di là di essi, nella logica che traspare dal gioco di assonanze indicato dal titolo. In questo secondo volume, dedicato a crisi e trasformazioni della cittadinanza sociale, 'l'avventura di avvicinamento all'Europa', che l'ambizione della collana racchiude, si svolge tuttavia, di necessità, in termini assai critici, alla luce del contributo che le istituzioni dell'Unione Europea hanno, purtroppo, dato al propagarsi degli effetti più infausti della crisi.

Contributi di: Michele Cangiani, Dino Costantini, Pietro Basso, Dino Rinoldi, Alisa Del Re, Tania Toffanin, Lucia Pradella, Alessandra Sciurba, Delia Ferri, Marco Ferrero, Fabio Perocco, Iside Gjergji, Francesco Della Puppa, Ottavia Salvador



Università
Ca'Foscari
Venezia